

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

# भारतीय अर्थशास्त्र

## द्वितीय भाग

लेखक :

सूरज भान गुप्त, बी० ए० (ग्रान्स), एम० ए०,  
अध्यक्ष, अर्थशास्त्र विभाग,  
डी० ए० बी० कॉलेज, अमृतसर,  
सदस्य, बोर्ड ऑफ़ स्टडीज इन इकनामिक्स, पंजाब विश्वविद्यालय ।

प्रकाशक :

नवयुग प्रकाशन,  
मुजफ्फरनगर (उत्तर प्रदेश)

प्रथम संस्करण,  
१९५६

मूल्य : १० रु० ३० नये पैसे { मूल्य : ६ रु० ५० नये पैसे भाग १  
मूल्य : ४ रु० भाग २ }

प्रकाशक :-  
नवयुग प्रकाशन,  
मुक्तसरनगर ।

सर्वाधिकार लेखक के अधीन हैं ।

मुद्रक :  
बी० एन० गुप्ता  
सिधल प्रेस, मेरठ ।

# विषय-सूची

## (द्वितीय भाग)

### अध्याय

पृष्ठ संख्या

#### २२. भारत में बड़े स्तर के उद्योग

प्राक्कथन;

सूती वस्त्र उद्योग:—संक्षिप्त इतिहास; उद्योग की मुख्य समस्याएँ व उनके उपचार;

पटसन उद्योग:—संक्षिप्त इतिहास; उद्योग की समस्याएँ;

खोनी उद्योग:—महत्व; संक्षिप्त इतिहास; उद्योग की विशेषताएँ व समस्याएँ;

लोहा तथा इस्पात उद्योग:—संक्षिप्त इतिहास; लोहा और इस्पात के वर्तमान कारखाने, पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत लोहा और इस्पात उद्योग;

कोपला उद्योग:—संक्षिप्त इतिहास; वर्तमान स्थिति; उद्योग की समस्याएँ;

१—४२

#### २३. भारत में कुटीर तथा लघु उद्योग

परिभाषा; भारत में कुटीर उद्योग; कुटीर तथा लघु उद्योगों का भारत की अर्थ-व्यवस्था में स्थान तथा महत्व; कुटीर व लघु उद्योगों की कठिनाइयाँ व उन्हें दूर करने का उपाय

४३—७८

#### २४. भारत में औद्योगिक वित्त

प्राक्कथन; वित्त की आवश्यकता व प्रकार; औद्योगिकवित्त के स्रोत; विशिष्ट वित्तीय समस्याएँ;

भारत का औद्योगिक वित्त निगम:—

उद्देश्य; क्षेत्र; पूंजी व कार्यशील कोष; प्रालोचना;

राज्य वित्तीय निगम:—

आवश्यकता; क्षेत्र; पूंजी; कार्य;

राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम:—

स्थापना व पूंजी कलेक्टर; उद्देश्य व कार्य;

औद्योगिक साख एवं विनियोग निगमः—

पूँजी कलेक्टर; उद्देश्य तथा कार्य;

पुनर्वित्त निगमः—

पूँजी;

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगमः—

उपसंहार. —

७६-११०

२४. राज्य एवं उद्योग

प्राक्कथन; भारत में राज्य की उद्योगों के प्रति नीति;

१११-१२६

२५. भारत में औद्योगिक धन

प्राक्कथन;

भारत में धन विधानः—

कैबट्टी विधान; कैबट्टी अधिनियम १९४८, खान विधान; उद्यान धन अधिनियम १९५१; अन्य धन विधान;

भारत में सामाजिक सुरक्षाः—

धर्म; अनिष्ट क्षतिपूर्ति अधिनियम १९२१; मातृत्व लाभ, अधिनियम; कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम १९४८, होयसा खान भविष्य निधि तथा बीमस योजना अधिनियम १९४८; कर्मचारी भविष्य निधि अधिनियम १९५२; घटना सम्बन्धी लाभ; उपसंहार;

भारत में औद्योगिक सम्बन्ध —

औद्योगिक भगवों के कारण; एक संक्षिप्त सर्वेक्षण; भारत में औद्योगिक भगवों के सम्बन्धी विधान;

भारत में मजदूर संघ आन्दोलनः—

प्राक्कथन; मजदूर संघ आन्दोलन का विकास; मूल्यांकन, शक्तिशाली बनाने के उपाय,

१२७-१७१

२७. भारत में यातायात

प्राक्कथन; महत्व

भारत में रेलें —

संक्षिप्त इतिहास; पुन. वर्गीकरण; लाभ तथा हानियाँ; रेल वित्त;

सड़क यातायात. —

महत्व; भारत में सड़कें; सड़कों का विकास; मोटर गाड़ियाँ तथा मोटर यातायात;

रेल सड़क स्पर्धा व सामंजस्य—

सड़क यातायात का राष्ट्रीयकरण —

पृष्ठ भूमि: राष्ट्रीयकरण; राष्ट्रीयकरण का पक्ष तथा विपक्ष;

जल यातायात —

प्राक्कथन; आन्तरिक जल यातायात; समुद्री यातायात; समुद्र पार की यातायात; जहाज निर्माण; जहाजी शिक्षा, योजनाओं के अन्तर्गत भारतीय जहाजरानी,

वायु यातायात:—

प्राक्कथन. वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण—पक्ष तथा विपक्ष; योजनाओं के अन्तर्गत वायु यातायात, १७४-२३२

## ५. भारत की राष्ट्रीय आय

राष्ट्रीय आय का अर्थ तथा गणना, राष्ट्रीय आय के स्रोत, पंचवर्षीय

## ६. योजनाएँ व राष्ट्रीय आय

२३३—२४१

भारत में आर्थिक नियोजन —

प्राक्कथन, आर्थिक नियोजन का अर्थ, नियोजन के गुण, नियोजन का इतिहास,

प्रथम पंचवर्षीय योजना:—

उद्देश्य, विनियोग, प्राथमिकताएँ,

विकास के मुख्य कार्यक्रम —

कृषि तथा सामुदायिक विकास, भूमि सम्बन्धी नीति, कृषि के लिये वित्त, सहकारिता, सामुदायिक विकास, संशोधित, निजी क्षेत्र में विकास, ग्राम और छोटे उद्योग, परिवहन तथा संचार, सड़कें, सामाजिक सेवाएँ, योजना की वित्त व्यवस्था,

प्रथम योजना की वित्त व्यवस्था (१९५१—५६):—

प्रथम योजना की सफलताएँ, सिंचाई तथा बिजली उद्योग, समाज सेवाएँ, विनियोग, रोजगार, निष्कर्ष,

द्वितीय पंचवर्षीय योजना:—

प्राक्कथन, उद्देश्य, कुल व्यय और वितरण

योजना में कृषि तथा सामुदायिक विकास

व्यय, कृषि, सहकारिता, सामुदायिक विकास, सिंचाई तथा बिजली, उद्योग

तथा खनिकर्म, परिवहन तथा संचार, समाज सेवार्थ, स्वास्थ्य, योजना  
घोर रोजगार, शिक्षित बेरोजगारी,

**दूसरी योजना के कार्यकरण की समीक्षा:—**

व्यय तथा इसकी वित्त व्यवस्था, विकास कार्यक्रम, व्यय के वितरण की  
संरचना, सिंचाई तथा बिजली, उद्योग तथा खानें, निजी क्षेत्र, ग्राम तथा  
समुद्र उद्योग, परिवहन तथा संचार, समाज सेवार्थ, रोजगार, राष्ट्रीय प्राय,  
योजना का पुनरीक्षण, योजना का (अ) भाग ब (ब) भाग, योजना का  
नवीनतम पुनरीक्षण, निष्कर्ष ।

२४२-२६१

## अध्याय २२

### भारत में बड़े स्तर के उद्योग

#### (Large Scale Industries in India)

प्राक्कथन—

भारत आर्थिक दृष्टि से एक अर्ध-विकसित तथा बिछड़ा हुआ देश है। इसका अभी पर्याप्त औद्योगिक विकास नहीं हुआ है। परन्तु देश की निर्धनता और बेकारी को दूर करने के लिये यह अत्यावश्यक है कि देश का तेजी से औद्योगीकरण किया जाय। देश की खेती की उन्नति भी, एक बड़ी सीमा तक, इस औद्योगीकरण पर निर्भर है। इन औद्योगीकरण में बड़े स्तर के उद्योगों, लघु उद्योगों और कुटीर उद्योगों, सभी का विकास शामिल है। तथापि यहाँ इस अध्याय में हम केवल बड़े स्तर के उद्योगों के बारे में ही पढ़ेंगे। अगले अध्याय में हम कुटीर व लघु उद्योगों व उन की समस्याओं का विस्तार में अध्ययन करेंगे। उससे अगले दो अध्यायों में क्रमशः औद्योगिक वित्त और राज्य की उद्योगों के प्रति नीति का अध्ययन किया जायेगा।

बड़े स्तर के उद्योगों की भारत में स्थापना बड़े तो आज से १०० से भी कुछ अधिक वर्ष पहले ही आरम्भ हो गई थी, परन्तु इनका वास्तविक विकास वर्तमान शताब्दी में था कर ही हुआ है। सर्व-प्रथम वर्तमान शताब्दी के आरम्भ में स्वदेशी आन्दोलन ने और फिर प्रथम विश्व युद्ध (१९१४—१८) ने उद्योगों के विकास को कुछ प्रोत्साहित किया। १९२३ में सरकार ने विभेदात्मक संरक्षण की नीति (Policy of Discriminating Protection) को अपनाया। इस के अन्तर्गत जिन उद्योगों को संरक्षण प्राप्त हुआ जैसे लोहा और इस्पात उद्योग, मूनी वस्त्र उद्योग, चीनी उद्योग, कागज उद्योग, दियामलाई उद्योग, आदि, उनका काफी तेजी से विकास हुआ। १९३९-४५ के दूसरे विश्व युद्ध ने देश में कई प्रकार के नये उद्योगों को जन्म दिया, और पुराने उद्योगों का आगे विकास किया। १५ अगस्त, १९४७ को देश स्वतंत्र हुआ और इस का विभाजन भी हुआ। तब से देश की सरकार देश में उद्योगों के विकास को कई प्रकार से प्रोत्साहित कर रही है। अप्रैल, १९५१ से उसने देश के आर्थिक विकास के लिये नियोजन की विधि को अपनाया है। पहली पंच वर्षीय योजना १ अप्रैल, १९५१ को आरम्भ होकर ३१ मार्च, १९५६ को समाप्त हो चुकी है। दूसरी पंच वर्षीय योजना इस समय देश में चल रही है। इस में औद्योगिक विकास पर पर्याप्त बल दिया गया है। इन योजनाओं तथा इन में औद्योगिक विकास का हम पुस्तक में आगे यथास्थान अध्ययन करेंगे।



हां, यहां यह अवश्य बतला दिया जाय कि यद्यपि भारत में बड़े स्तर के उद्योगों की स्थापना १०० से भी अधिक वर्ष पहले धारम्भ हो गई थी, तथापि अभी तक भी अपनी आवश्यकता की बहुत सी वस्तुओं के लिये तथा मशीनरी व अन्य पूंजी वस्तुओं के लिये हम विदेशों पर ही निर्भर हैं। बड़े स्तर के उद्योगों में काम करने वालों की संख्या बहुत छोटी है। १९५१ में यह संख्या केवल २५ लाख (कुल कार्यशील जनसंख्या की केवल २.४%) थी। इसके प्रतिरिक्त, भारत के स्वतन्त्र-प्राप्ति से पूर्व के औद्योगीकरण की एक और कमजोरी यह थी कि लोहे और इस्पात उद्योग, कोयला उद्योग तथा सीमेंट उद्योग को छोड़ कर, बड़े स्तर के अन्य लगभग सभी उद्योग उपभोग-वस्तुओं, जैसे सूती कपड़ा, चीनी, चमड़े का सामान, वनस्पति (घी), इत्यादि को उत्पन्न करने वाले उद्योग थे, जब कि किसी भी देश का दृढ़ आधार पर औद्योगीकरण करने के लिये यह आवश्यक है कि वहां उत्पादक वस्तुओं के उद्योगों, जैसे लोहे और इस्पात के प्रतिरिक्त, भारी इन्जीनियरिंग, भारी रसायन, आदि उद्योगों का भी विकास किया जाय। हमें की बात है कि देश की राष्ट्रीय सरकार इस आवश्यकता के प्रति पूर्ण रूप से जागरूक है। द्वितीय पंच वर्षीय योजना में वह ऐसे ही उद्योगों के विकास पर विशेष रूप से बल दे रही है। अगली योजनाओं में भी यथासम्भव ऐसा ही किया जायेगा।

इस अध्याय में हम केवल बड़े स्तर के पांच मुख्य उद्योगों : सूती वस्त्र उद्योग, पटसन उद्योग, चीनी उद्योग, लोहा और इस्पात उद्योग, तथा कोयला उद्योग के विकास, वर्तमान स्थिति व विभिन्न समस्याओं का अध्ययन करेंगे। भारत में हमके प्रतिरिक्त भी बड़े-बड़े स्तर के कई एक अन्य उद्योग चल रहे हैं, जैसे कि सीमेंट उद्योग, भारी रसायन (Heavy Chemicals) उद्योग, कागज उद्योग, दियासलाई उद्योग, ऊनी वस्त्र उद्योग, चीशा उद्योग, दियासलाई उद्योग, ऊनी वस्त्र उद्योग, वनस्पति (घी) उद्योग, विभिन्न प्रकार के इन्जीनियरिंग तथा बिजली उद्योग, चाय, कॉफी, रबड़, आदि के बागान उद्योग, आदि। परन्तु स्थान के अभाव के कारण इन सब का यहां अध्ययन नहीं किया जायेगा।

## सूती वस्त्र उद्योग

(Cotton Textile Industry)

भारत के संगठित उद्योगों में इस उद्योग का स्थान सर्वप्रथम है। भारतीय पूंजी और भारतीय उपक्रम से स्थापित और विकसित यह देश का पहला बड़े स्तर का उद्योग है। सूत और कपड़े के उत्पादन के दृष्टिकोण से भारत का संसार में तीसरा स्थान है और कपास के उपभोग के आधार पर दूसरा स्थान है। यह उद्योग लगभग ४५ लाख श्रमिकों को प्रत्यक्ष रूप से रोजगार प्रदान करता है। (हाथकरवा उद्योग में लगभग एक करोड़ बुनकर सगे हुए हैं।) इस उद्योग में लगभग ११० करोड़ रुपये की पूंजी लगी हुई है, और इसमें ३५० करोड़ ६० से ५०० करोड़ ६० के बीच वार्षिक बारोबार होता है।

## मंशित इतिहास

भारत का सूती कपड़े का उद्योग प्राचीन काल से ही समार में बहुत रूपाति प्राप्त कर चुका था। १७वीं और १८वीं शताब्दी में भी भारत के देशों को भारत से बड़ी मात्रा में सूती कपड़े का निर्यात किया जाना था।

परन्तु आधुनिक दृष्टि पर सूती कपड़े का पहला कारखाना सन् १८१८ में कलकत्ता में लगाया गया था। तथापि, इस उद्योग का वास्तविक आरम्भ सन् १८५४ में बम्बई में बुनाई के पहले कारखाने की स्थापना से हुआ। धीरे-धीरे और कारखाने खोले गये और १८८० में इनकी संख्या ५६ हो गई। इनमें से अधिकांश की स्थापना बम्बई में हुई, क्योंकि यहाँ की नम जनबायु, पूँजी और साख की पर्याप्त सुविधा, कच्चे माल (कपास) की समीप ही उपलब्धि, बन्दरगाह नगर होने के कारण मशीनों और आवश्यक सामग्री की आयातमें तथा चीन (हमारे सूत का तब सब में बड़ा ग्रह) जापान, आदि देशों को निर्यात में मिनबर्गिया और जातायात के सस्ते और द्रुतगामी नावों, सभी उपलब्ध थे।

तथापि, १८७० के बाद से उद्योग का विदेशीकरण आरम्भ हो गया, और नागपुर, अहमदाबाद, सोलापुर, आदि नगरों में सूती कपड़े की मिलें स्थापित होने लगीं। इसके कई कारण थे, जिनमें रेलों का विकास, कच्चे माल (कपास) तथा उपभोग केन्द्रों की अधिक समीपता, सस्ते श्रम की पर्याप्त मात्रा में उपलब्धि, आदि।

१८०५ तक मिलों की संख्या बढ़ कर १६७ हो गई थी। अब तक अधिक जोर सूत कातने पर ही था, क्योंकि चीन में भारतीय सूत की बहुत मांग थी। परन्तु इसके पश्चात् (और इन से पूर्व भी) इस उद्योग को कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ा। एक तो, १८०५ के बाद चीन, जापान, और सुदूर पूर्व के अन्य देशों को होने वाला सूत का निर्यात धीरे-धीरे बन्द होने लगा। (व्यापार की अव्यवस्था के प्रमुख कारण ये थे : भारत में चांदी के सिक्कों की मुक्त टलाई पर रोक लग जाने से चीन के साथ विनिमय-दर में उत्तम अवस्था, स्वयं चीन में सूत कातने के उद्योग का विकास, स्वदेशी आन्दोलन तथा अन्य कारणों से स्वयं भारत में बुनाई के उद्योग का विकास आदि।) दूसरे, १८६५ में देश में उत्तम वस्त्र पर ३३% का उत्पादन-शुल्क (Excise Duty) लगा दिया गया। इसके अनिश्चित, फैक्टरों अधिनियम पास होने से, श्रम महंगा हो गया, और देश में सूत व कपड़े की उत्पादन लागत बढ़ गई।

प्रथम महायुद्ध ने, अन्य उद्योगों के साथ-साथ, इस उद्योग को भी बहुत प्रोत्साहन दिया, क्योंकि इस अवधि में एक तो, सैनिक आवश्यकताओं के लिये कपड़े की मांग बढ़ी, और दूसरे, जहाजों की कमी के कारण, विदेशों से कपड़े की आयात कम और महंगी हो गई। फलतः १८१७ में १८२२ तक के ६ वर्षों में इस उद्योग ने बृद्धि की। उद्योग में नयी दुर्जी, मिलों की संख्या उत्पादन और हिस्सेदारों के साथ सभी कुछ बढ़े। १८२२ में मिलों की संख्या ४० कर २६८ हो गई थी।

परन्तु इसके तुरन्त पश्चात् ही उद्योग के लिये संकट-काल आरम्भ हो गया। कपड़े की कम मांग, कपास के मूल्यों में अमानक गटा-बढ़ी, मजदूरों की व्यापक हड़तालें, विदेशी, विशेषतः जापानी, माल की घातक प्रतियोगिता, विदेशी विनिमय की दरों में परिवर्तन, आदि कारणों से उद्योग को बहुत कठिन समय देखना पड़ा। इस सबसे उद्योग को भारी क्षति हुई। अतः १८९१ में लगाये गये उत्पादन-शुल्क को १९२५ में हटा लिया गया। परन्तु इससे भी दशा नहीं सुधरी। अतः १९२७ में सर्वप्रथम, सूत को और १९३० में कपड़े को संरक्षण दिया गया। १९२९-३३ की विश्व-व्यापी महामंदी ने सूती कपड़े के उद्योग को भी हानि पहुँचाई। उधर, १९३१ के बाद से संस्ते जापानी कपड़े की आयात की प्रतिस्पर्धा और भी बढ़ गई। अतः कुछ समय के पश्चात् आयात-करों को बढ़ाकर उद्योग को और संरक्षण देना पड़ा। यह संरक्षण कुल मिलाकर २० वर्ष तक रहा। १९४७ में इसे अन्तिम रूप से हटा लिया गया। संरक्षण की इस नीति का एक दोष यह था कि यह निश्चित नहीं थी। इसमें बार बार संशोधन और आयात-करों में घटा-बढ़ी होती रहती थी। दूसरे, इस पर साम्राज्यीय अधिमान (Imperial Preference) की नीति साद दी गई थी, जिसके अन्तर्गत ब्रिटेन और ब्रिटिश राष्ट्र सभ के अन्य महत्व देशों से आने वाली आयातों पर नीची दर पर आयात-कर लगाये जाते थे, और अन्य विदेशों से आयातों पर ऊँची दर पर आयात-कर लगाये जाते थे। इस नीति के कारण भारत का सूती वस्त्र का उद्योग, जापान की प्रतिस्पर्धा से तो बच पाया, परन्तु लंकाशायर और मान्चेस्टर (इंग्लैंड) की स्पर्धा से बहुत नहीं बच पाया। यह हमारी राजनीतिक दासता की कीमत थी। तथापि, यह मानना पड़ेगा कि संरक्षण के कारण भारतीय सूती-वस्त्र उद्योग बर्बाद होने से बच गया, और आज यह देश का प्रधान राष्ट्रीय उद्योग है।

१९२६ से १९३९ के बीच मिलों की संख्या ३३४ से बढ़ कर ३८९ हो गई; सूत का उत्पादन ८०.७ करोड़ पौंड से बढ़कर १२३.३ करोड़ पौंड हो गया, और कपड़े का उत्पादन २२५.९ करोड़ गज से बढ़ कर ४२७ करोड़ गज हो गया।

दूसरे महायुद्ध से पूर्व इस उद्योग की दशा बहुत अच्छी नहीं थी। तथापि, इस युद्ध ने भी, प्रथम विश्व युद्ध की भाँति, उद्योग को विकसित होने का स्वर्ण अवसर प्रदान किया। युद्धकाल में जापान से आयात बिस्कुल बन्द हो गये। अन्य देशों से होने वाले आयात में भी काफी कमी हो गई। इससे देशी बाजारों पर इसका एकाधिकार स्थापित हो गया। उधर सैनिक आवश्यकताओं के लिये तथा नागरिकों की ओर से भी कपड़े की मांग बढ़ी। उधर अफीवा, आस्ट्रेलिया, मध्य पूर्व के तथा अन्य पड़ोसी देशों में भारतीय कपड़े की मांग बढ़ी, और इन देशों को बड़ी मात्रा में कपड़ा निर्यात करना पड़ा। इस सब से देश में कपड़े का उत्पादन बढ़ा, और १९४३-४४ में ४८७ करोड़ गज कपड़ा देश में बनाया गया। अभी तक भारतीय सूती मिलों ने कभी भी इतना कपड़ा तैयार नहीं किया था। परन्तु माँग अधिक होने तथा स्फूर्ति (Inflation) होने के कारण कपड़े का मूल्य

भी बहुत बढ़ गया था। अतः १९८३ में सरकार ने कपड़े के मूल्य, उत्पादन और उपभोग पर नियंत्रण लगाये। ये नियंत्रण युद्ध के बाद नर चले रहे। बीच में उन्हें हटाया भी गया था, परन्तु कपड़े की स्थिति फिर खराब होान के कारण, इन्हें फिर लगा दिया गया था। अन्ततः जुलाई, १९५३ में इन नियंत्रणों का पूरा हटा दिया गया।

उद्योग ने युद्धकालीन समृद्धि भारी कामन पर खरीदी थी। इस अवधि में मशीनों का अभ्यधिक प्रयोग किया गया था, परन्तु युद्धकालीन परिस्थितियों के कारण इसकी बदली नहीं हो पाई थी। इन युद्धोत्तर काल में मशीनों की बदली और रूढ़-पूट-मुधार (Renovation) उद्योग की प्रमुख समस्याएँ हो गईं। उपर युद्ध समाप्त होने पर देश में हड़ताल की एक बाढ़ भी आई, और कारखानों में कार्य-दिवसों (Working Days) की संख्या बहुत गिर गई। १९४६ व १९४७ में देश में सबसे अधिक हड़ताले व अन्य औद्योगिक भगड़ें हुए और सबसे अधिक मनुष्य-दिवसों की हानि हुई। फलस्वरूप कपड़े का उत्पादन १९८० में गिर कर केवल ३७६२ करोड़ गज रह गया।

उपर १५ अगस्त, १९८७ को देश का विभाजन हुआ। पश्चिमी पञ्जाब और सिंध के कपास उत्पादन करने वाले क्षेत्र पाकिस्तान में चले गए। इस में देश में कपास की बहुत कमी हो गई। लम्बे रंगे वाली ऊई की कमी बहुत अधिक बढ़ गई, क्योंकि इस प्रकार की ऊई अधिकतम पश्चिमी पञ्जाब और सिंध में ही पैदा की जाती थी। फलस्वरूप भारत कपास के लिये विदेशी प्रायाशों पर निर्भर हो गया।

सितम्बर, १९४६ में अगस्त २२ देशों की मुद्राओं के साथ, भारतीय रुपए की भी समरीकृत होान में अवमूल्यन (Devaluation) हुआ। परन्तु पाकिस्तान ने अपने रुपये का अवमूल्यन नहीं किया। भारत सरकार ने अपने रुपये की पाकिस्तानी रुपये के साथ नई विनिमय-दर की स्वीकार नहीं किया। इससे दोनों देशों में व्यापार-गतिरोध (Trade Deadlock) हो गया। पाकिस्तान में आने वाली कपास की आयात पूर्णतः बन्द हो गई। देश में कपास की बहुत कमी हो गई। फलस्वरूप हमें मनुक्त राज्य अमेरिका, मिस्र और पूर्वी अफ्रीका में महँगे दामों पर बड़ी मात्रा में कपास मंगानी पड़ी। तिन पर भी कपास की कमी के कारण देश में कई एक मूर्ती मिलें कुछ समय के लिये बन्द हो गईं। इससे अमिकों में देवर्नी बढ़ी। हड़ताले हुई। देश में कपड़े का उत्पादन कम हुआ। १९५० में देश में कपड़े का उत्पादन केवल ३६६७ करोड़ गज था।

प्रथम पंच वर्षीय योजना:—अप्रैल, १९५१ में प्रथम पंचवर्षीय योजना आरम्भ हो गई। इस योजना में यह लक्ष्य रखा गया था कि १९५५-५६ तक सूत के उत्पादन को बढ़ाकर १६८ करोड़ पीठ, और कपड़े के उत्पादन को बढ़ाकर ४७० करोड़ गज

किया जाय। हाथ करपा उद्योग का विकास करने के उद्देश्य से योजना में यह सुझाव दिया गया था कि योजनाकाल में कपड़ा बुनने का कोई भी नया कारखाना स्थापित न किया जाय; केवल मूल कालने की मिलें स्थापित की जाय। योजनाकाल में उद्योग ने पर्याप्त प्रगति की और योजना का वस्त्र-उत्पादन का लक्ष्य १९५३ में हाँ पार कर लिया गया। १९५५ में मिलों में कपड़े का उत्पादन ५०६५ करोड़ गज और मूल का उत्पादन १६३ करोड़ पौंड था। इनो वर्ष में हाथ करघों का कपड़े का उत्पादन १४८ करोड़ गज (योजना का लक्ष्य था १७० करोड़ गज) था और शक्ति चालित करघों का उत्पादन २७३ करोड़ गज था। इस प्रकार कपड़े का कुल उत्पादन ६२६७ करोड़ गज था। इनमें से ८७२ करोड़ गज काडा निर्यात किया गया था।

वस्त्र जांच समिति तथा कानूनगो समिति, १९५२:— नवम्बर, १९५२ में भारत सरकार ने सूती वस्त्र उद्योग के विभिन्न क्षेत्रों मिलों, हाथ करघों, और शक्तिचालित करघों — की व्यापक जांच करने के लिये, श्री कानूनगो की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की। समिति ने अपनी रिपोर्ट दिसम्बर, १९५४ में पेश की। इसमें इसने अनुमान लगाया था कि १९६० तक देश में प्रति व्यक्ति कपड़े का उपभोग १५५ गज हो जायेगा, और कि तब तक देश की जनसंख्या बढ़कर ४० करोड़ हो जायेगी। इस प्रकार १९६० देश में देश में कपड़े की कुल मात्सरिक मांग ७४० करोड़ गज होगी। समिति ने यह भी सिफारिश की थी कि प्रति वर्ष १०० करोड़ गज कपड़े की निर्यात के लक्ष्य को बनाये रखना चाहिये। इस प्रकार १९६० तक कपड़े के उत्पादन को बढ़ाकर ८४० करोड़ गज करना होगा। उत्पादन में इस वृद्धि को प्राप्त करने के लिये उसने निम्नलिखित सिफारिशों की थी —

(१) मिलों में कपड़े के उत्पादन को ५०० करोड़ गज तक ही सीमित रखा जाय। इसके प्रतिरिक्त जितने कपड़े की आवश्यकता हो, उसे उन्नत प्रकार के करघों और शक्तिचालित करघों से उत्पन्न किया जाय। यतः कपड़े की दुनाई मिलों का और प्रसार नहीं होना चाहिये। हा, इन मिलों का अभिनयकरण अवश्य होना चाहिये। इसके लिये आगामी २० वर्षों में मिलों में प्रतिवर्ष ५,००० सादे करघों के स्थान परस्वचालित करघों को लगाना चाहिये।

(२) मूल उद्योग के कताई विभाग का विस्तार किया जाय तथा उनका हाथ करपा एवं शक्तिचालित करपा विभाग से सम्यक्स्थ स्थापित किया जाय।

(३) हाथ करपा उद्योग की प्रांतीयिक कार्यक्षमता को बढ़ाने के लिये, समिति ने देश में चालू १२ लाख हाथकरघों को अर्ध-स्वचालित (Semi-automatic) करघों अथवा शक्तिचालित करघों में बदलने के एक कार्यक्रम की सिफारिश की थी। इस सम्बन्ध में इसका सुझाव था कि आगामी ६ वर्षों में ३ लाख हाथ करघों को २९३ लाख उन्नत प्रकार के करघों अथवा शक्तिचालित करघों में बदलना चाहिये, और शेष का ऐसा आन्तरिक (Internalisation) आगामी दो या तीन पंचवर्षीय अवधियों में होना चाहिये।

रहे हैं। इससे मिलों की आर्थिक स्थिति को भारी घटका पहुँच रहा है। फलस्वरूप कई एक मिलों ने अपना उत्पादन कम कर दिया है, और कुछ एक कुछ समय के लिये बन्द हो हो गई हैं। इससे मजदूरों को बड़ी हानि हो रही है। वैसे भी आज की परिस्थितियों में यह विचित्र दशा है कि, एक ओर तो देश में लोगों के पास पहुँचने को कपड़ा नहीं है, और सरकार यह आयोजन कर रही है कि योजनाकाल में लोगों की आयों में वृद्धि होने से व जनसंख्या के बढ़ने से कपड़े की माग में जो वृद्धि होगी, उसे कपड़े के उत्पादन को बढ़ा कर पूरा किया जाय। दूसरी ओर, कपड़े का औ प्रतिरिक्त उत्पादन किया जा रहा है, वह विक नहीं रहा है, और मिलों के पास बिना बिके हुए कपड़े का स्टॉक बढ रहा है उद्योगपतियों के अनुसार, इसका मुख्य कारण भारत सरकार द्वारा १ सितम्बर, १९३६ से मिलों में बने कपड़े पर उत्पादन शुल्क में की गई वृद्धि है। इसके प्रतिरिक्त, भारतीय कपड़े को विदेशी बाजारों में अग्र्य प्रतिधोगा यन्त्र-उत्पादक देशों, विशेषतः जापान, की कड़ी प्रतिस्पर्धा का सामना करना पड रहा है। साथ ही, इन निर्यात बाजारों में उनका स्वयं अपना वस्त्र उद्योग जन्म ले रहा है। अतः यह स्थिति उत्पन्न हो रही है। इस दशा को सुधारने के लिये सरकार ने हानि ही में मिलों में बने कपड़े पर उत्पादन-शुल्क में कुछ कमी की है, और कपड़े की निर्यात को बढ़ाने के लिये प्रयत्न किये जा रहे हैं।

द्वितीय पंच वर्षीय योजना—दूसरी पंच वर्षीय योजना में यह लक्ष्य रखा गया है कि सूती कपड़े के कुल उत्पादन (मिलों, हाथ करघों और शक्तिचालित करघों के उत्पादन को मिलाकर) को १९३५-३६ के ६८५ करोड़ गज से बढ़ा कर १९५०-५१ में ८५० करोड़ गज तक पहुँचाया जाय, और सूत के उत्पादन को १५३ करोड़ पौंड से बढ़ाकर १९५ करोड़ पौंड किया जाय। ऐसा करने में प्रति वर्ष १०० करोड़ गज कपड़ा विदेशों को निर्यात कर देने के पश्चात् प्रति व्यक्ति उपभोग के लिये १८ गज कपड़ा उपलब्ध हो पायेगा। मूल योजना में कपड़े के प्रतिरिक्त उत्पादन के लक्ष्य का मिलों, हाथ करघों और शक्तिचालित करघों में बँटवारा नहीं किया गया था क्योंकि योजना के प्रकाशन के समय तक सरकार 'ग्राम्बर चर्ल' के कार्यक्रम के बारे में कोई निर्णय नहीं ले पाई थी।

नई सूती वस्त्र नीति—जून १९३६ में भारत सरकार ने अपनी नई सूती वस्त्र नीति की घोषणा की। इसमें दूसरी योजना के अन्त में कपड़े के कुल उत्पादन का लक्ष्य ८४० करोड़ गज रखा गया। १९३५ में कपड़े का उत्पादन ६८४.७ करोड़ गज था। इस प्रकार योजनाकाल में १५५.३ करोड़ गज कपड़े का प्रतिरिक्त उत्पादन करना होगा। इसमें से १०० करोड़ गज कपड़ा हाथ करघों में (७० करोड़ गज कपड़ा मिलों में बाँटे गये सूत से और ३० करोड़ गज कपड़ा ग्राम्बर चर्लों के तून से), २० करोड़ गज कपड़ा हाथ करघा उद्योग में लगाये जाने वाले शक्तिचालित करघों से, और शेष ३५.३ करोड़ गज कपड़ा मिलों निर्यात के लिये तैयार करेंगी।

मिलों में निर्यात के लिए कपड़े के उत्पादन में इस वृद्धि के लिए उन्हें १४,६०० स्व-  
चालित करधों के लगाने की अनुमति दी गई है। हाथकरघा क्षेत्र में १९५६-५७ व  
१९५७-५८ के दो वर्षों में कुलकर मजूदारी समितियों द्वारा ३५,००० स्वचालित  
करधे लगाने की बात कही गई थी।

### उद्योग की मुख्य समस्याएँ व उनके उपचार

सूती वस्त्र उद्योग, यद्यपि भारत का प्रधान राष्ट्रीय उद्योग है, और इसे देश  
में स्थापित हुए १०० में भी अधिक वर्ष हो गये हैं, तथापि इसे अभी भी कई एक  
कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। उद्योग की मुख्य समस्याएँ व उनके उप-  
चार निम्नलिखित हैं —

(१) मशीनरी के प्रतिस्थापन तथा अभिनवीकरण की आवश्यकता—दूसरे विश्व  
युद्ध के दिनों में मिलों ने कपड़े का तो खूब उत्पादन किया था, जिसमें मशीनों की  
काफी घिमाई हुई थी, परन्तु नई मशीनों की आयात की कठिनाई के कारण मशीनों  
का सामान्य प्रतिस्थापन भी नहीं हो पाया था। नतीजे उद्योग में पुरानी व घिमी  
हुई मशीनों के प्रतिस्थापन की समस्या बनी हुई है। इसके अतिरिक्त मिलों में लगी  
हुई अधिकांश मशीनें व करधे इत्यादि पुराने प्रकार के हैं, जबकि अन्य प्रतियोगी देशों  
जैसे जापान और यू० के० आदि में वहाँ के मिल उद्योगों ने नवीनतम प्रकार की स्व-  
चालित मशीनों को लगाया है जिसमें उनकी उत्पादक कार्यक्षमता और भी बढ़ गई  
है। भारत में भी इसी प्रकार के अभिनवीकरण की बहुत अधिक आवश्यकता है।

परन्तु इस मार्ग में दो कठिनाइयाँ हैं। एक तो पूँजी की कमी है। १९४६-५०  
में यह अनुमान लगाया था कि तत्कालीन प्रचलित मूल्यों पर केवल बँवई की मिलों  
में ही मशीनों के प्रतिस्थापन व अभिनवीकरण के लिए १०० करोड़ रुपये की आव-  
श्यकता है जबकि उनके पास केवल ४५ करोड़ रुपये के कोष ही उपलब्ध थे। अब  
मशीनें और भी महँगी हो गई हैं। अतः अधिक बड़ी मात्रा में पूँजी चाहिए। मिलों  
ने युद्ध-काल में और उसके बाद भी छोटे लाभ कमाये हैं। परन्तु इन लाभों का अधि-  
कांश भाग उन्हें लाभ-शेरा के रूप में हिस्सेदारों में बाँट दिया जाता रहा है। उने  
मशीनों के प्रतिस्थापन, आदि में बहुत कम लग या गया है। ऐसा करना ठीक नहीं  
रहा है। सूती वस्त्र मिल उद्योग देश का एक पुराना तथा सुस्थापित उद्योग है। अतः  
इसे अपने लिए अधिकांश दीर्घकालीन पूँजी अपने ही कोषों व लाभों से प्राप्त करनी  
चाहिए। इस दिशा में बाहरी स्रोत एक सीमा तक ही सहायक सिद्ध हो सकते हैं।

अभिनवीकरण से सम्बन्धित दूसरी समस्या इसमें होने वाली मजदूरों की  
वेरोजगारी है। यह स्पष्ट ही है कि मिलों में नई स्वचालित मशीनें लगाने से इन  
मिलों में पहले की अपेक्षा कम संख्या में मजदूरों की आवश्यकता होगी, जिससे बहुत से  
मजदूर बेकार हो जायेंगे। अतः मजदूर संघ इसका विरोध करते हैं। इसके लिए यह  
आवश्यक है कि अभिनवीकरण का एक क्रमिक कार्यक्रम बनाया जाय, और साथ ही,

ऐसी व्यवस्था की जाय जिससे कि इस कार्यक्रम से जितने मजदूर बेकार हों, उ कोई अन्य रोजगार मिल जाये।

हमे अपने देश में ही विभिन्न प्रकार की सूती वस्त्र उद्योग में काम करने वाले मशीनों बनानी चाहियें। इस दिशा में अब प्रगति हो रही है।

(२) विदेशी प्रतियोगिता—भारत के सूती वस्त्र मिल-उद्योग को लाभदायक स्थिति में बनाये रखने के लिये आवश्यक है कि इसके द्वारा बनाया गया कपड़ा पर्याप्त मात्रा में विदेशों को निर्यात किया जाय। दूसरे विश्व युद्धकाल में और इसके पश्चात् कुछ वर्षों में उद्योग को मध्य पूर्व व अफ्रीका के देशों व अन्य समीपवर्ती देशों के सुरक्षित बाजार मिल गये थे, और यहाँ से इन देशों को बड़ी मात्रा में कपड़ा निर्यात किया जाता था। १९५०-५१ में लगभग ११७ करोड़ रुपये के मूल्य पर १,२७ करोड़ मज कपड़ा निर्यात किया गया था। कपड़े के निर्यात का यह उच्च स्तर था। इसके पश्चात् से कपड़े का निर्यात बहुत कम रहा है। यह इसलिए, क्योंकि एक तो जिन देशों को भारत से कपड़ा निर्यात किया जाता है, वहाँ अपने वस्त्र-उद्योग का विकास हो रहा है। दूसरे, अन्य प्रतियोगी वस्त्र-उत्पादक देशों, विशेषतः जापान, चीन की प्रतिस्पर्धा बढ़ती आ रही है। इस प्रतिस्पर्धा का सामना करने के लिए और कपड़ा निर्यात-बाजारों को बनाये रखने के लिए आवश्यक है कि भारतीय उद्योग अपनी कार्यक्षमता को बढ़ाएँ, और अधिक अच्छा तथा सस्ता कपड़ा बनाएँ। इसके लिए निम्नलिखित बातें आवश्यक हैं—  
मशीनों का प्रतिस्थापन तथा अभिनवीकरण और श्रमिकों की कार्यक्षमता में सुधार आवश्यक है। साथ ही, विदेशों में पर्याप्त विज्ञापन एवं प्रचार तथा विदेशी बाजारों का अध्ययन भी आवश्यक है। सरकार द्वारा १९५४ में स्थापित 'सूती वस्त्र निर्यात प्रोत्साहन परिषद' इस दिशा में अच्छा कार्य कर रही है। भारत सरकार की कपड़ा निर्यात-शुल्क नीति भी ऐसी रखनी चाहिए जिससे भारतीय कपड़े की निर्यातों व प्रतियोगी शक्ति को बड़ा धक्का न लगे।

(३) कच्चा माल—देश के विभाजन के पश्चात् से भारत में कपास की कमी हो गई है। अपनी मिलों को पूरा वर्ष चालू रखने के लिए हमें बाह्य भाव पर विदेशों से कपास की आयात करनी पड़ती है। इनसे कपड़े की उत्पादन लागत भी ऊँच पड़ती है। इसके लिए आवश्यक है कि देश में कपास का, विशेषतः लम्बे रेशे वाला कपास का, उत्पादन बढ़ाया जाय। पिछले कुछ वर्षों से सरकार इस ओर प्रयत्नशील है, और उसे सफलता भी मिली है। परन्तु हम अभी तक भी इस दिशा में आत्मनिर्भर नहीं हुए हैं।

(४) हाथ-करघा उद्योग एवं मिल उद्योग में सामंजस्य—कपड़े की बुनाई क्षेत्र में हाथ-करघों और मिलों में पुरानी प्रतिस्पर्धा चली आ रही है। मुख्यतः रोजगार की मात्रा के दृष्टिकोण से, सरकार हाथ-करघों के विकास और उन्नति व प्रोत्साहित कर रही है। इसके लिये उसने कुछ विशिष्ट प्रकार के कपड़ों का उत्पादन



हाथ-करघों के लिए सुरक्षित कर दिया है। साथ ही, मिलों में बनाये गये कपड़े पर १ पैसे प्रति गज की दर पर विशिष्ट उप-कर (Cess) लगाया है, जिससे प्राप्त धन-राशि को हाथ-करघों के विकास पर व्यय किया जाता है। दूसरी योजना में कपड़े का जो अतिरिक्त उत्पादन किया जायेगा, उसका अधिकांश भाग हाथ-करघों से बुना जाने के लिए सुरक्षित कर दिया गया है। इन सब पदों से मिल-उद्योग को हानि होती है, और उसके प्रसार पर रोक लगनी है। परन्तु सरकार की यह नीति निश्चित है। अतः मिल उद्योग को इसे स्वीकार कर, अपना क्रियाकरण करना चाहिए। उचित साधने उत्पादन कार्यक्रम से हाथ-करघों और मिलों की प्रतियोगिता को कम किया जा सकता है। सूत की कटाई के क्षेत्र में तो हाथ-करघे कटाई मिलों पर निर्भर हैं ही। वहा ये मिल-उद्योग के पूरक हैं प्रतियोगी नहीं। हा, अब अम्बर चर्खे इस क्षेत्र में कटाई मिलों के अवश्य नये प्रतियोगी हैं। परन्तु देश में तथा बाहर सूत की माँग को देखते हुए, कटाई मिलों को इससे भय नहीं मानना चाहिए।

(५) सरकार की कर नीति—मिल उद्योग को सरकार से एक स्थाई शिकायत यह रहती है कि वह इस पर बहुत ऊँचे उत्पादन-सुल्क लगाती है। इस से लाभ की मात्रा बहुत कम हो जाती है, और उद्योग के पास मशीनों के प्रतिस्थापन आदि के लिए पर्याप्त धन-राशि नहीं बच पाती है। अतः सरकार को अपनी कर-नीति उद्योग के हितों को ध्यान में रख कर बनानी चाहिये। परन्तु यहाँ हमें ध्यान रखना है कि आज जब हम यह चाहते हैं कि देश के आर्थिक विकास में सरकार सक्रिय तथा बढ़ता हुआ योग दे, तो हमें करों के लिये भी तैयार रहना चाहिये।

(६) अनुसन्धान—सूनी वस्त्र जैसे संगठित तथा अत्यधिक प्रतियोगी मिल उद्योग में निरन्तर औद्योगिक उन्नति तथा सुधार की बड़ी आवश्यकता है। भारत अभी इस दिशा में बहुत पिछड़ा हुआ है। अतः इस उद्योग से सम्बन्धित अनुसन्धान की उचित व्यवस्था की जानी चाहिये।

## पटसन उद्योग

(Jute Industry)

भारत के दुनाई (Textile) उद्योगों में पटसन के उद्योग का सूती कपड़े के उद्योग के बाद दूसरा स्थान है।

सूती कपड़े का उद्योग जहाँ मुख्यतः कपड़े की घरेलू माँग को पूरा करता है (यद्यपि दूसरे विश्व युद्ध के आरम्भ से भारतीय कपड़े की निर्यात भी बहुत बढ़ गई है), वहाँ जूट-उद्योग मुख्यतः निर्यात-व्यापार की दृष्टि से महत्वपूर्ण है। इन दोनों उद्योगों में और भी अन्तर है। सूती कपड़े का उद्योग मुख्यतः भारतीय पूंजी व उपक्रम से स्थापित व विकसित हुआ है, जूट-उद्योग विदेशी, मुख्यतः स्कॉटलैण्ड की, पूंजी और साहस से स्थापित तथा विकसित हुआ है। सूती वस्त्र उद्योग अब भी भारतीयों के

समय पर पाकिस्तान से समझौते कर कच्ची जूट मंगवाने की व्यवस्था की गई। परन्तु, पाकिस्तान इन समझौतों का ठीक प्रकार से पालन नहीं करता रहा है, और भारत के जूट-उद्योग की कच्चे माल सम्बन्धी समस्या दूर नहीं हुई है। इसी बीच में सरकार देश में कच्ची जूट के उत्पादन को बढ़ाने के लिए भरसक प्रयत्न करती रही है, और कर रही है। इन्हीं प्रयत्नों के फलस्वरूप १९५०-५१ में देश में कच्ची जूट का उत्पादन ३३ लाख गण्टों हो गया था, जबकि १९४८-४९ में यह उत्पादन केवल १७ लाख गण्टों ही था।

प्रथम पंचवर्षीय योजना में कच्ची जूट के उत्पादन को बढ़ाकर १९५५-५६ में ५४ लाख गण्टों कर देने का लक्ष्य रखा गया था। परन्तु यह लक्ष्य प्राप्त नहीं हो पाया। १९५५-५६ में केवल लगभग ४२ लाख गण्टों कच्ची जूट ही उत्पन्न हो पाई। १९५१-५२ व १९५२-५३ में अवश्य जूट का उत्पादन इससे अधिक (क्रमशः ४७ लाख व ४६ लाख गण्टों) था परन्तु अगले दो वर्षों में तो यह गिरकर बहुत कम (क्रमशः ३१ लाख व २६ लाख गण्टों) रह गया था।

योजना में उद्योग की उत्पादन-क्षमता को बढ़ाने की कोई व्यवस्था नहीं की गई थी, क्योंकि इस उद्योग की वास्तविक समस्या उत्पादन-क्षमता को बढ़ाना नहीं, बरन् कच्ची जूट के उत्पादन को बढ़ाकर उद्योग के उत्पादन की पूर्ण क्षमता तक लाना है। उद्योग की यह क्षमता १२ लाख टन जूट का सामान उत्पन्न करने की है। अतः प्रथम योजना में यह लक्ष्य रखा गया था कि १९५५-५६ तक १२ लाख टन जूट का सामान उत्पन्न किया जाय, जिसमें से १० लाख टन सामान निर्यात कर दिया जाय। परन्तु मुख्यतः कच्ची पटसन की कमी के कारण ये लक्ष्य पूरे नहीं हो पाये। १९५० से १९५७ के बीच देश में जूट के सामान का उत्पादन इस प्रकार रहा\*—

वर्ष	उत्पादन (लाख टनों में)
१९५०	८.३५
१९५१	८.७५
१९५२	९.५२
१९५३	८.६६
१९५४	९.२८
१९५५	१०.२८
१९५६	१०.६३
१९५७	१०.२०

\*ये आंकड़े 'भारतीय जूट मिल संघ' की सदस्य मिलों तथा एक गैर सदस्य मिल के उत्पादन के हैं।

स्रोत : उद्योग-व्यापार पत्रिका, अगस्त १९५८ पृष्ठ १२६७।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत इसमें १.५ करोड़ रुपये की लागत पर एक नई जूट मिल स्थापित की जायेगी। इसे छोड़ कर जूट उद्योग की क्षमता को बढ़ाने के लिए इस योजना में भी कोई व्यवस्था नहीं की गई है। यह इसलिए क्योंकि यह अनुमान लगाया गया है कि १९६०-६१ में कुल ११ लाख टन जूट के माल की माँग होगी, जब कि उद्योग अभी ही १२ लाख टन माल उत्पन्न करने की क्षमता रखता है। दूसरी योजना बनाने समय १९५५-५६ में जूट वस्तुओं का अनुमानित उत्पादन १०.४ लाख टन था। १९६०-६१ में इसे बढ़ाकर केवल ११ लाख टन किया जायेगा। कच्ची पटसन के उत्पादन को (१९५५-५६ में ४२ लाख गांठे) बढ़ाकर पहले ५० लाख गांठे करने का लक्ष्य रखा गया था। हाल ही में इसे सशोधित करके ५६ लाख गांठे कर दिया गया है। इससे देश कच्ची जूट की पूर्ति में आत्म-निर्भर तो नहीं होगा, क्योंकि देश में प्रति वर्ष ७३.५ लाख जूट की गांठों की माँग का अनुमान है—७२ लाख गांठें कारखानों में यदि सभी कारखाने अपनी क्षमता का पूर्ण प्रयोग करें, और १.५ लाख गांठे कारखानों से बाहर के प्रयोगों में। अतः माँग और परेज उत्पादन के अन्तर को आयातों से पूरा किया जायेगा। १९५४ में स्थापित जूट जाँच आयोग की इस सिफारिश को मान लिया गया है कि हमें कच्ची जूट में निरपेक्ष नहीं बरन् सापेक्षिक आत्म-निर्भरता का उद्देश्य अपने सामने रखना चाहिए। हम जूट के जो बंड अपने यहां पर्याप्त माना में उत्पन्न नहीं करने, उन्हें पाकिस्तान से आयात करना चाहें और ज़ेप अपने देश में ही उगाने चाहिए। दूसरी योजना में जूट की बहरी खेती और अच्छी किस्म की जूट के उत्पादन पर अधिक जोर दिया जायेगा।

### वर्तमान स्थिति

इस समय (१९५८ के आरम्भ में) भारत में ११२ जूट मिलें हैं। इन जूट मिलों का प्रवन्ध ८२ जूट मिल कम्पनियाँ करती हैं। इनमें कुल लगभग ७२ हजार कर्षे लगे हुए हैं, जो विश्व भर के कर्षों की कुल संख्या का लगभग ५३% भाग बनाते हैं। प्रति मनुष्य ४८ घण्टे की एक पाली चला कर इनसे प्रतिवर्ष लगभग १२ लाख टन जूट का माल उत्पन्न किया जा सकता है। परन्तु वास्तविक उत्पादन इससे कम होता है। उदाहरणार्थ, १९५७ में 'भारतीय जूटमिल संघ' की सदस्य मिलों तथा एक और गैर सदस्य मिल का उत्पादन केवल लगभग १०.३ लाख टन ही था। एक वर्ष में तैयार किए जाने वाले जूट के कुल माल का मूल्य लगभग १३० करोड़ रुपये होता है।

पिछले एक या दो वर्षों में तरह-तरह का माल बनाने पर अधिकाधिक ध्यान दिया जा रहा है। रूई भरने के लिए बोरे (झोनी बुनाई का टाट जो अमरीका में रूई पैक करने के काम आता है), चौड़े अर्ज का टाट (जो अमरीका में कालीनों के नीचे लगाया जाता है), जूट का तिरपाल, बागवानी अंतरा वाला टाट, जूट की दरियाँ, जूट की जालियाँ आदि कुछ विशेष प्रकार की वस्तुएँ अब देश में बनाई जा रही हैं। टाट

और बोरों की साधारण किस्मों की अपेक्षा इनका अधिक अच्छा मूल्य मिलता है, और उद्योग के हित में तथा निर्यात बढ़ाने के लिए इस दिशा में और भी सुधार करने की आवश्यकता है।

१९५० में १०७ मिलों में लगभग २० करोड़ रुपये की स्थिर (Fixed) पूंजी और ३-४ करोड़ रुपये की कार्यशील (Working) पूंजी लगी हुई थी। उन्नीस वर्षों में लगभग ३ साल मजदूर काम पर लगे हुए थे।

यह उद्योग स्थानीयकरण (Localisation) का चरम उदाहरण है। ११२ मिलों में से १०१ मिलें पश्चिमी बंगाल में, बलुआ में व इसके आस-पास स्थित हैं। यह मुख्यतः कच्चा माल (जूट) निकट होने के कारण है। दोष मिनो में ४ पाध में, ३ बिहार में, ३ उत्तर प्रदेश में और १ मध्य प्रदेश में है। १ नई मिल अमरावती में लगाई जा रही है।

जूट-उद्योग भारत का प्रमुख निर्यात-व्यापार है। इसकी वार्षिक उत्पत्ति का लगभग ८५ से ९०% के बीच भाग विदेशों को निर्यात कर दिया जाता है। इससे बड़ी मात्रा में विदेशी विनिमय (कुल निर्यात—घाय का लगभग २० से २५ प्रतिशत ही बीच भाग) प्राप्त होता है। १९३५-३६ में ५६१ करोड़ रुपये के मूल्य के कुल निर्यातों में से लगभग १२० करोड़ रुपये के मूल्य के निर्यात जूट के सामान के थे। हमारे जूट के सामान का सबसे बड़ा ग्राहक संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) है। अतः अंतर कमाने वाली निर्यात-वस्तु के रूप में जूट के माल का बहुत महत्व है।

परन्तु कई कारणों, जैसे कच्ची जूट की कमी के कारण उत्पादन में कमी, जूट मिलों की प्राथमिक कार्य-कुशलता अपेक्षाकृत नीची होने के कारण ऊँची उत्पादन लागत, और परिणामतः हमारी जूट-वस्तुओं के ऊँचे मूल्य जूट-वस्तुओं के विदेशी निर्माताओं, विशेषतः पाकिस्तान की बढ़ती हुई प्रतियोगिता, विदेशों में जूट के बोरों के स्थान पर मोटे बागज व कपड़े के रेशों, आदि सस्ती स्थानापन्न वस्तुओं का बढ़ता हुआ प्रयोग, केन्द्रीय सरकार द्वारा जूट-वस्तुओं की निर्यात पर लगाया जाने वाला ऊँचा निर्यात शुल्क, आदि कारणों से भारत का जूट-वस्तुओं का निर्यात कम हो रहा है, तथा अविष्य में इसके और कम होने का भय है। इधर ३१ जुलाई १९५५ को पाकिस्तान द्वारा भी अपने मूल्य का अव-मूल्यन (Devaluation) कर देने से उसकी कच्ची जूट व जूट का सामान विदेशों में बढ़न लगा हो गया है। भारत की जूट-वस्तुओं की विदेशी बाजारों में प्रतियोगी अवस्था बनाए रखने के लिए, सरकार को बाध्य होकर, तुरन्त ही (पाकिस्तानी दरए के अवमूल्यन होते ही) जूट-वस्तुओं की निर्यातों पर लगाये गये शुल्क को पूर्णतया हटा लेना पड़ा। इसमें हमारी निर्यात बढ़ी। जून १९५० में आरम्भ हुए कोरियन युद्ध की अवधि में एक समय तो ये निर्यात-शुल्क बढ़न ऊँचे थे—हैसियन (Hessian) पर १,५०० रु० प्रति टन, और बोरों पर ३५० रु० प्रति टन। १९५५-५६ में लगभग १२० करोड़ रु० के मूल्य का ८-७१ लाख टन जूट का सामान

विदेशों को निर्यात किया गया था। इस वर्ष में देश में जूट के सामान का कुल उत्पादन लगभग १०.६५ लाख टन था।

**उद्योग की समस्याएँ**

जैसा कि योजना आयोग ने भी बताया है, भारतीय जूट उद्योग की इस समस्या निम्नलिखित तीन प्रमुख समस्याएँ हैं :—

(i) कच्चे माल की कमी—जैसा कि हम ऊपर बता आये हैं, १९४७ में देश का विभाजन होने से यहाँ की जूट मिलें कच्ची जूट के लिए पाकिस्तानी आयातों पर निर्भर हो गईं हैं। इस निर्भरता को कम करने के लिए देश में कच्ची जूट के उत्पादन को बढ़ाने के लिए प्रयत्न किए जा रहे हैं। प्रथम पंच वर्षीय योजना में इस दिशा में जहाँ तक सफलता मिली है, और दूसरी योजना में जो लक्ष्य कार्यक्रम रखे गए हैं, उनके बारे में हम ऊपर यथास्थान पहले ही बता आये हैं।

(ii) उपकरण का आधुनिकीकरण (*Modernisation of Equipment*) कर, उत्पादन-लागत में कमी करने की आवश्यकता, भारत की जूट मिलों में लगी मशीनें आदि उाकरण बहुत पुराने तथा दिनातीत (*out of date*) हो गए हैं। इस कारण से इनकी प्राकृतिक कार्य कुशलता (*Technical efficiency*) बहुत कम है, और उत्पादन लागत ऊँची है। विदेशों में आधुनिक स्वयं चालित मशीनों को लगाकर नीची लागत पर जूट का माल तैयार किया जाने लगा है। पाकिस्तान में ही अब बड़ी एक बड़ी और आधुनिक जूट मिलें स्थापित की गई है। इन कारणों से विदेशी बाजारों में भारतीय जूट-वस्तुओं की प्रतियोगी दशा बहुत खराब हो गई है और भारत तेजी से विदेशी प्रांतयोगियों के हाथों अपने निर्यात-बाजार खो रहा है। ऐसी दशा में जूट-उद्योग की प्रतियोगी दशा को सुधारने के लिए मिलों में शीघ्रानिश्चिष्ट मशीनों व मशीनारो का अभिनवीकरण कर उत्पादन-लागत को गिराना अत्यन्त आवश्यक है। परन्तु इस दिशा में सबसे बड़ी कठिनाई पूँजी की कमी है। अनुमान है कि उद्योग के अभिनवीकरण के लिए लगभग ५० करोड़ रुपये की पूँजी चाहिए। उद्योग अभी इतनी बड़ी पूँजी का विनियोग करने में समर्थ नहीं है। अतः इनकी इस दिशा में सहायता आवश्यक है।

'राष्ट्रीय उद्योग विकास निगम' (*National Industrial Development Corporation*) द्वारा जूट मिलों के आधुनिकीकरण के लिए ऋण मजूर किए जा रहे हैं। मार्च १९५८ तक ६ मिल कंपनियों के लिए ऋण मजूर किए जा चुके थे, जिनमें से २ को लगभग ५१ लाख रुपये प्राप्त भी हो चुके थे। अन्य अनेक आवेदन-पत्र विचाराधीन थे। २० सितम्बर १९५७ तक ८२ जूट मिल कंपनियों में से ४४ ने आधुनिक पूनी कताई मिलें लगा ली थी, कुछ ने पूर्ण रूपेण आधुनिकीकरण कर लिया है और कुछ ने अंशतः १५०% से कुछ अधिक पुगने तकियों के स्थान पर आधुनिक पूनी कताई के फ्रेम लगाए जा चुके हैं अथवा लगाए जा रहे हैं।

\* इसका प्रगले अध्याय में यथास्थान अध्ययन किया जायेगा।

(iii) विदेशी प्रतियोगिता—हम ऊपर बता आये हैं कि भारत का जूट उद्योग मुख्यतः निर्यात-व्यापार पर निर्भर है। विभाजन से पूर्व तो भारत का जूट व जूट-वस्तुओं में एकाधिकार था। परन्तु अब ऐसी बात नहीं रही है। विदेशों में भारतीय-जूट-वस्तुओं की मांग कम होती जा रही है। इसके दो-मुख्य कारण हैं। एक तो यह कि पाकिस्तान तथा अन्य देशों की आधुनिक मिलों की प्रतियोगिता बढ़ती जा रही है। इसके बारे में हम अभी ऊपर बता आये हैं। दूसरे काफी पहले से ही संयुक्त राज्य अमरीका तथा अन्य देशों में जूट के माल के स्थान पर काम में लाई जा सकने वाली सस्ती वस्तुओं, जैसे मोटे कागज या सूती कपड़े-के र्थनों आदि के प्रयोग किये जा रहे हैं। अभी इन वस्तुओं ने जूट के बोरीयों आदि का बहुत अधिक स्थान तो नहीं ले लिया है, क्योंकि जूट के बोरे अधिक सस्ते, मजबूत और टिकाऊ होते हैं, तथा एक से अधिक बार प्रयोग में लाये जा सकते हैं। परन्तु भविष्य में विदेशों में जूट की वस्तुओं का सस्ती स्थानापन्न वस्तुओं (Cheap Substitutes) द्वारा स्थान ले लिए जाने का भय अवश्य है। ऊपर लिखी इन दोनों बातों का प्रभाव पूर्ण इलाज यह है कि उद्योग का अभिनवीकरण कर उत्पादन-लागत को कम किया जाए। इसके प्रतिरिक्त, विदेशी बाजारों में मांग की दशाओं का अध्ययन करना और वहाँ मरने उत्पादों का प्रचार करना भी आवश्यक है।

१९५४ की जूट जाँच आयोग ने उद्योग की कार्यकुशलता और प्रतियोगी शक्ति को बढ़ाने के लिए इस बात की सिफारिश की थी कि जूट मिलों के बीच 'काम के समय सम्बन्धी समझौता' (Working time Agreement) समाप्त कर दिया जाय। इस समझौते के अधीन मिलों के प्रति सप्ताह काम ३३ घण्टे कम किये हुए हैं, और मशीनों का एक भाग सील-बन्द कर दिया गया है। इससे प्रकार्यकुशल मिलों को संरक्षण मिला है, और अधिक कार्यकुशल मिलों ने उत्पादन-लागत को कम करने के प्रयत्न नहीं किये हैं। समझौते की समाप्ति से ये दोष दूर हो जायेंगे।

### चीनी उद्योग (Sugar Industry)

सहस्र—संयुक्तराज्य अमरीका (U. S. A.) के पश्चात् भारत संसार में चीनी का सबसे बड़ा उत्पादक है। भारत के बड़े संगठित उद्योगों में भी सूती वस्त्र उद्योग के पश्चात् चीनी उद्योग का दूसरा स्थान है। इसमें लगभग ७२ करोड़ रु० की पूंजी लगी हुई है, जिसमें से ३० करोड़ रुपए की अचल (Fixed) पूंजी है, और ४२ करोड़ रुपए की वार्यशील (Working) पूंजी है। १९५४-५५ में इस उद्योग के उत्पादन का कुल मूल्य लगभग १२० करोड़ रुपए था। इस उद्योग के विकास में चीनी की आयात की सामान्यतः अनावश्यक बना दिया है, जिससे प्रतिवर्ष बड़ी मात्रा में विदेशी विनिमय की बचत होती है। (१९६०-६१ में पहले ही प्रतिवर्ष औसतन लगभग १५ करोड़ रुपए की चीनी विदेशों से आयात की जाती थी। आज के भावों पर व उपभोग की मात्रा पर तो यह ख़रब इससे पाँच-छ गुना होती।) चीनी पर लगे उत्पादन शुल्क तथा गन्ना-शुल्क (Cane Cess) से सरकार को बड़ी मात्रा में

आय प्राप्त होती है। चीनी मिलों में लगभग १४ लाख कुशल व अकुशल श्रमिक तथा विश्वविद्यालयों से शिक्षा प्राप्त २,५०० व्यक्ति काम पर लगे हुए हैं।

देश की कृषि अर्थ-व्यवस्था पर इसका बहुत प्रभाव है, क्योंकि इससे गन्ना उगाने वाले खेतिहरों को गन्ने के मूल्य के रूप में बड़ी अच्छी आय प्राप्त होती है। पश्चिमी उत्तरप्रदेश के किसानों की समृद्धि का यही मुख्य कारण है। वैसे भी उत्तर प्रदेश व बिहार की अर्थ-व्यवस्था इस उद्योग के विकास व समृद्धि से बहुत अधिक बढ़ी हुई है, क्योंकि देश के कुल चीनी-उत्पादन का लगभग ७०% भाग इन दो राज्यों में उत्पन्न किया जाता है।

चीनी उद्योग के महत्व का एक और कारण यह है कि यह अन्य उद्योगों, जैसे कागज, गन्ना, सोल्ना, शक्ति प्रकौहल आदि के उद्योगों को खोई (Bagasses) और सीरा (Molasses) आदि कच्चा माल देता है।

### संक्षिप्त इतिहास

भारत में आधुनिक उग की चीनी की मिलें सर्वप्रथम सन् १९०३ के आस-पास खोली गई थी। पहले विश्व युद्ध (१९१४-१८) ने उद्योग के विकास को प्रोत्साहित किया, क्योंकि इस काल में चीनी की आयात कम हो गई थी, और चीनी पर ऊँचे आयात शुल्क लगे हुए थे। परन्तु उद्योग द्वारा की गई उन्नति सराहनीय नहीं थी। उद्योग की वास्तविक उन्नति और द्रुत विकास का काल १९३१-३२ से आरम्भ होता है, जबकि सर्वप्रथम इसे १५ वर्ष के लिए संरक्षण प्राप्त हुआ। यह संरक्षण १९४७ में समाप्त हो जाना था। १९४७ में संरक्षण की अवधि को २ वर्ष के लिए और बढ़ा दिया गया। १९४९ में भी संरक्षण समाप्त न कर एक और वर्ष के लिये बढ़ा दिया गया। अन्ततः अप्रैल, १९५० में संरक्षण को हटा लिया गया, (और संरक्षण शुल्क को उसी दर पर आय-शुल्क (Revenue Duty) में बदल दिया गया।) इस प्रकार चीनी-उद्योग को कुल १८ वर्ष तक के लिए संरक्षण प्राप्त रहा।

संरक्षण की इस अवधि में चीनी-उद्योग ने बहुत तेजी से उन्नति की। संरक्षण प्राप्ति के कारण इतना द्रुत विकास देश में इस उद्योग ने किया, उतना द्रुत विकास अन्य किसी भी संरक्षित उद्योग ने नहीं किया। इस दृष्टि से इसका विकास छद्मतीय है। इनीलिए भारत में इस उद्योग को 'संरक्षण की सन्तान' ('Child of Protection') कहते हैं।

१९३१-३२ में संरक्षण-प्राप्ति से पूर्व, देश में प्रतिवर्ष औसतन लगभग १५ करोड़ रुपये के मूल्य की १० लाख टन चीनी विदेशों से आयात की जाती थी। परन्तु संरक्षण प्राप्त होते ही देश में चीनी की मिलों की संख्या और चीनी का उत्पादन तेजी से बढ़ने लगे, और चीनी की आयात कम होने लगी। उदाहरणार्थ १९३१-३२ में देश में चीनी की केवल ३१ मिलें थी, इनका कुल उत्पादन १,५८,००० टन था, और चीनी की आयात ५,३६,००० टन थी। संरक्षण-प्राप्ति के चार वर्षों के भीतर ही, १९३५-३६ में, मिलों की संख्या बढ़कर १३५ हो गई, चीनी का उत्पादन बढ़कर

६,१६,००० टन हो गया, और आयात गिरकर १,४२,००० टन रह गई। भगले वर्ष आयात और भी कम हो गई, और केवल २४,००० टन रह गई।

आयात में इस कमी के कारण सरकार की आयात-शुल्क से प्राप्त होने वाली आय भी कम हो गई। आय की इस कमी को पूरा करने के लिए अप्रैल, १९३४ से ही सरकार ने देश में चीनी के उत्पादन पर उत्पादन-शुल्क (Excise Duty) लगाया और इस शुल्क की रकम के बराबर ही चीनी की आयात पर लगे संरक्षण शुल्क में वृद्धि कर दी, जिससे कि उद्योग को दिए गए संरक्षण की वास्तविक मात्रा कम न हो, इसी बीच केन्द्रीय सरकार ने प्रान्तीय सरकारों को गन्ने का न्यूनतम भाव निर्धारित करने का भी अधिकार दे दिया, जिससे कि संरक्षण के सम्पूर्ण लाभ को केवल मिल-मालिक ही न हड़प जाएं, वरन् गन्ना उत्पन्न करने वाले किसानों को भी इस लाभ में हिस्सा मिले।

१९३६-३७ में चीनी के उत्पादन के १११ लाख टन हो जाने से देश में प्रति-उत्पादन की दशा उत्पन्न हो गई। मिलों के पास चीनी के स्टॉक बढ़ गये, और उन्हें बेचने की समस्या गहन हो गई। ऐसी दशा में एक चीनी सिंडीकेट (Sugar Syndicate) स्थापित किया गया, जिसका मुख्य कार्य सदस्य मिलों द्वारा चीनी की बिक्री को नियमित करना था, जिससे कि चीनी का मूल्य प्रायिक तौर से नीचे न गिर जाय। सिंडीकेट मूल्यों को गिरने से रोक पाया। भगले दो वर्षों में उत्पादन को बहुत कम कर दिया गया। १९३८-३९ में यह केवल ६.५१ लाख टन ही था। फलस्वरूप उस वर्ष बड़ी मात्रा में (३.३१ लाख टन) चीनी की आयात करनी पड़ी।

द्वितीय विश्व युद्ध और उसके पश्चात् - भगले वर्ष (१९३९-४०) ही चीनी का उत्पादन लगभग दुगुना (१२ लाख टन) हो गया। इसके पश्चात् बाजार में फिर मन्दी आई और १९४१-४२ में चीनी का उत्पादन गिर कर केवल ७.५१ लाख टन रह गया। १९४२-४३ और १९४३-४४ के दो वर्षों उत्पादन में फिर वृद्धि हुई, परन्तु आगामी तीन वर्षों में उत्पादन निरन्तर कम होता गया।

१९४१-४२ में चीनी का उत्पादन कम होने से देश में चीनी की बहुत कमी हो गई। अतः १९४२ में 'चीनी नियन्त्रण आदेश' के द्वारा केन्द्रीय सरकार ने चीनी के थोक और फुटकर मूल्य निश्चिन कर दिए, नगरो में चीनी का राशन कर दिया, और चीनी के उत्पादन तथा गति पर नियन्त्रण कर लिया। यह नियन्त्रण दिसम्बर १९४७ तक चलता रहा। दिसम्बर १९४७ में नियन्त्रण हटा लेने से भगले वर्ष में चीनी का उत्पादन तो बढ़ा, परन्तु चीनी के मूल्य कम न हो पाए, वरन् बहुत ऊँचे हो गए। १९४९ में चीनी का उत्पादन भी कम हुआ। अतः परिस्थितियों से बाध्य होकर सितम्बर १९४९ में सरकार को चीनी के उत्पादन, मूल्य और वितरण पर नियन्त्रण करना पड़ा। चीनी सिंडीकेट की कार्यवाही से असन्तुष्ट होकर १९५० में सरकार ने इसे तोड़ दिया। १९५०-५१ में उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिए सरकार ने फिर



आर्थिक रूप से कंट्रोल हटा लेने की घोषणा की। साथ ही, गुड और खण्डमारी के भी मूल्य निश्चित कर दिये गए, जिससे कि उनकी स्पर्धा से चीनी के उत्पादकों को हानि न हो। इसके अतिरिक्त मिलों को यह अधिकार दिया गया कि वे १९४८-४९ या १९४९-५० के उत्पादन के १०७ प्रतिशत से अधिक उत्पन्न की गई चीनी को बाजार में मुक्त रूप से बेच सकती हैं। चीनी के नियन्त्रित मूल्य में भी कुछ वृद्धि की गई; तथा विभिन्न क्षेत्रों के लिये चीनी के विभिन्न मूल्य निश्चित किए। इस सब से देश में चीनी का उत्पादन बढ़ा। १९५२ के अन्त में चीनी पर से पूर्ण रूप से कंट्रोल हटा लिया गया।

प्रथम पंचवर्षीय योजना—१९५०-५१ में चीनी-उद्योग की निर्धारित क्षमता १५४ लाख टन थी, और उत्पादन ११.१६ लाख टन था। योजना आयोग का अनुमान यह था कि १९५५-५६ तक देश में चीनी की माग १५ लाख टन प्रतिवर्ष होगी। अतः योजना में नई चीनी मिलें स्थापित कर उद्योग की निर्धारित क्षमता को बढ़ाने की व्यवस्था नहीं की गई थी। केवल बेकार पड़ी क्षमता को प्रयोग में लाने, और अनाधिक इकाइयों का विस्तार करने और काम के दिनों की औसत संख्या १०० से बढ़ाकर १२० कर देने की सिफारिश की गई थी। परंतु १९५२ के अन्त में चीनी पर कंट्रोल हटा लेने से, चीनी का उपभोग तेजी से बढ़ने लगा, और शीघ्र ही १५ लाख टन से अधिक हो गया। माग और उत्पादन में बड़े अंतर को पूरा करने के लिए १९५३-५४ और १९५४-५५ में बड़ी मात्रा में (क्रमशः ७.१६ लाख टन, और ५.७ लाख टन) चीनी विदेशों से आयात करनी पड़ी। ऐसी दशा में चीनी में आत्मनिर्भर होने के लिए योजना की पूर्व निश्चित नीति को १९५४ में बदलना पड़ा। तब यह निर्णय किया गया कि उद्योग की क्षमता को बढ़ाकर कम से कम २० लाख टन कर दिया जाय, जिससे कि प्रतिवर्ष लगभग १८ लाख टन चीनी का उत्पादन मिल सके। तदनुसार, ४३ नई मिलों की स्थापना तथा ४२ पुरानी मिलों के पर्याप्त विस्तार के लिए लाइसेंस दिये गए। मार्च १९५६ के अन्त तक ७.२५ लाख टन चीनी के अतिरिक्त उत्पादन की क्षमता की स्थापना की अनुमति दी गई थी। इनमें से १९५५-५६ में ८५ हजार टन की क्षमता उत्पादन करने लगी थी। शेष (६.४ लाख टन) द्वितीय योजना के वर्षों में उत्पादन करने लगेगी। चीनी उद्योग के स्थापन (Location) को सुधारने के लिए ४३ नई मिलों में से ३४ नई मिलें भारत के प्रायद्वीप (१७ बम्बई, ७ मद्रास, ४ आंध्र, ४ मसूर और २ हैदराबाद) में स्थापित की जावेंगी। एक और विशेष बात यह है कि इन ४३ नई मिलों में से २२ मिलें गन्ना उत्पादकों की सहकारी चीनी मिलें होंगी, जिनमें से १४ अकेले बम्बई राज्य में होंगी। इसके अतिरिक्त अनाधिक आकार की तीन मिलों ने अपनी क्षमता का विस्तार किया, और ऐसी ६ मिलों की क्षमता के विस्तार के लिए लाइसेंस दिये गये।

१९५०-५१ में घोर योजना के ५ वर्षों में चालू मिलों की संख्या और उनका चीनी का उत्पादन नीचे की तालिका में दिया गया है :—

वर्ष (नवम्बर-अक्तूबर)	चालू मिलों की संख्या	मिलों के काम करने के दिनों की औसत संख्या	उत्पादन (लाख टनों में)
१९५०-५१	१३६	१०१	११.२
१९५१-५२	१५०	१२३	१५.०
१९५२-५३	१३५	११३	१२.०
१९५३-५४	१२५	८६	१०.०
१९५४-५५	१३७	१०६	१५.६
१९५५-५६	१४३	१३३	१८.७

ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष में चीनी का उत्पादन प्रति वर्ष घटता बढ़ता रहा है। इसके बड़े कारण यह हैं जैसा वर्ष में चालू मिलों की संख्या, उनके काम के दिनों की औसत संख्या, गन्ने की पूर्ति और गन्ने से निबलने वाले रस की प्रतिशत इत्यादि।

उद्योग (विकास तथा नियमन अधिनियम, १९५१ के अन्तर्गत मार्च १९५४ में चीनी उद्योग के लिए एक 'विकास परिषद' (Development Council) की स्थापना की गई थी।

#### वर्तमान स्थिति

अप्रैल १९५६ में देश में चीनी के कुल १६० कारखाने थे। इनकी कुल उत्पादन-क्षमता १७.४ लाख टन चीनी प्रति वर्ष थी। इन १६० कारखानों में से ७३ अकेले उत्तर प्रदेश राज्य में, ३० बिहार में, १६ बम्बई राज्य में, १० आंध्र में ६ मद्रास में और छप देस के अन्य भागों में थे।

१९५५-५६ में कुल १६० कारखानों में से १७ कारखाने बन्द रहे, और १४३ कारखानों ने चीनी बनाई। इन चालू कारखानों की निर्धारित क्षमता १६.८ लाख टन चीनी की वास्तव में इनका (अनुमानित) उत्पादन १८.२ लाख टन था। १९५५-५६ में चीनी का अनुमानित उपभोग १६ लाख टन था। १९५५-५६ में चीनी का उत्पादन और उपभोग दोनों ही पहले के किनी की वर्ष के उत्पादन या उपभोग से अधिक थे।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना—अप्रैल १९५६ में चीनी उद्योग की चीनी उत्पादन करने की क्षमता १७.४ लाख टन थी, और १९५५-५६ में चीनी का अनुमानित उत्पादन १८.२ लाख टन था। दूसरी योजना में यह लक्ष्य रखा गया है कि १९६०-६१ तक उत्पादन-क्षमता को बढ़ाकर २५ लाख टन, और वार्षिक उत्पादन को बढ़ा कर २२.७ लाख टन कर दिया जाए। उत्पादन-क्षमता के इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए ७.६ लाख टन (२.५ लाख टन ७१.४ लाख टन) की अनिश्चित उत्पादन-

\*Source : Planning Commission Programmes of Industrial Development, 1956-61.

क्षमता और लगानी पड़ेगी। इसमें से ६४ लाख टन की क्षमता के लिये पहले ही (प्रथम योजना काल में) लाइसेंस दिये जा चुके हैं। इसके अतिरिक्त, योजना आयोग ने ३५ सहकारी चीनी मिलों की स्थापना को सिद्धान्तगत मान लिया है। इन में से दो के लिये पहले ही लाइसेंस दिए जा चुके हैं। शेष ३३ मिलें अनुमानित ३३ लाख टन की क्षमता रखेंगी। इनकी भी स्थापना अ उद्योग की कुल क्षमता २५ लाख टन के स्थान पर २७१ (१७४ + ६४ + ३३ = २७१) लाख टन हो जायेगी।

अनुमान है कि ७६ लाख टन की ही अतिरिक्त उत्पादन क्षमता की स्थापना के लिये ५० करोड़ रुपये की पूँजी का विनियोग चाहिये। इस अतिरिक्त क्षमता की स्थापना से लगभग ३०००० नये रोजगारों की काम मिलेगा।

चीनी के कारखानों में पुरानी मशीनों के स्थान पर नई मशीनों के लगाने और पुराने कारखानों के अभिनवीकरण की अनुमानित लागत भी ५० करोड़ रु० है। उद्योग की विशेषतायें व समस्यायें

भारत में चीनी उद्योग की प्रधान समस्या चीनी की ऊँची उत्पादन लागत है, जिसके कारण देश में उत्पन्न चीनी का मूल्य अन्य देशों की चीनी के मूल्यों से ऊँचा रहता है। इससे चीनी के उपभोक्ताओं पर गनावश्यक भार पड़ता है और विदेशों को चीनी का निर्यात नहीं किया जा सकता। चीनी की ऊँची उत्पादन लागत व ऊँचा मूल्य उद्योग की निम्नलिखित मुख्य विशेषताओं व कमजोरियों से सम्बन्धित है :-

(१) देश में चीनी-मिलों का स्थापन (Location) ठीक नहीं है। जैसा कि हम ऊपर बतला आये हैं, यहाँ चीनी-उद्योग मुख्यतः उत्तर प्रदेश व बिहार राज्यों में केन्द्रित है। (१९५५-५६ में कुल १६० चीनी मिलों में से ७३ उत्तर प्रदेश में, और ३० बिहार में थी। शेष में से १६ बम्बई में, १० आंध्र में, ६ मद्रास में, ५ मध्य भारत में, और दोप देश के अन्य भागों में थी।)

परन्तु चीनी-उद्योग की अनुकूलता की दृष्टि में उत्तर प्रदेश व बिहार राज्यों (उत्तर भारत) की तुलना में भारत का प्रायद्वीप (Peninsula) अधिक प्रबल है। यह इसलिए क्योंकि भारत के प्रायद्वीप की जलवायु उष्णकटिबन्धीय (Tropical) है, जबकि उत्तरी भारत की जलवायु उप-उष्णकटिबन्धीय (Sub-tropical) है। गन्ने के उत्पादन के लिए पहले प्रकार की जलवायु अधिक अच्छी है। इसलिए यहाँ गन्ने की प्रति एकड़ उपज ३० से ५० टन के बीच है, जबकि उत्तरी भारत में यह उपज १२ से १५ टन के बीच है। इससे उत्तरी भारत में गन्ने का उत्पादन महंगा पड़ता है। चूंकि चीनी में आधे से अधिक (लगभग ६०%) उत्पादन-लागत गन्ने की होती है, अतः वहाँ (उत्तरी भारत में) चीनी भी महंगी बनती है। इसके अतिरिक्त, उत्तरी भारत से दक्षिण के उपभोग केन्द्रों तक चीनी लाने में अनावश्यक दूलाई व्यय भी लगता है। इसके अतिरिक्त, दक्षिण भारत में, उत्तरी भारत की अपेक्षा गन्ना पैरने का काल (Season) भी अधिक लम्बा रहता है। इन सब बातों को ध्यान में

रखते हुए, उद्योग के स्थापन को सुधारना अत्यन्त आवश्यक है। इसके लिए एक उपाय तो यह है कि उत्तरी भारत से कुछ कारखानों को हटाकर दक्षिण में ले जाया जाय। परन्तु इस प्रकार का स्थानान्तरण (Shifting) बड़ा खर्चीला बैठता है। साथ ही उत्तरी प्रदेश और बिहार की राज्य सरकारें इसके लिए भ्रान्ती से राजी नहीं होगी। अतः यह उपाय अधिक अच्छा नहीं है। दूसरा उपाय यह है कि जिन नई मिलों के लिये साइडैस दिये जायें, वे अधिकशततः दक्षिणी भारत में स्थापित होनी चाहियें। अब ऐसा ही किया जा रहा है। प्रथम योजना के अन्तिम दो वर्षों में जिन ४३ नई मिलों की स्थापना के लिये साइडैस दिये गए हैं, उनमें से ३४ मिलें भारत के प्रायद्वीप (१७ बम्बई, ७ मद्रास, ४ आंध्र, ४ असम और २ हैदराबाद) में स्थापित की जायेंगी। तीसरा उपाय यह है कि जिन मिलों में पुरानी तथा घिसी मशीनों को बदला जाना है, उन्हें अभिनवीकरण (Modernisation) के समद पुराने स्थान से हटाकर अधिक उपयुक्त स्थान पर स्थापित किया जा सकता है।

(२) देश में बहुत सी चीनी-मिलें अनाधिक आकार (Uneconomic Size) की हैं। ऐसी मिलों की चीनी बनाने की उत्पादन लागत ऊँची रहती है। आधुनिक कार्य दशाओं में लगभग ७०० टन गन्ना प्रतिदिन पेरने की क्षमता रखने वाली मिल आर्थिक आकार की मानी जाती है। इस दृष्टि से १९५५-५६ में १४३ चालू मिलों में से ३१ मिलें अनाधिक आकार की थीं। इनमें से ९ मिलों की अपनी क्षमता ७०० टन से अधिक बढ़ाने के लिए लाइसेंस दे दिये गये हैं। इनके प्रतिरिक्त, प्रथम योजना काल में अनाधिक आकार की ३ मिलें अपनी क्षमता को ७०० टन से अधिक कर चुकी हैं। १९५५-५६ में बन्द रहने वाली अधिकांश मिलें भी अनाधिक आकार की थीं। अविद्यम्यता इस बात की है कि शीघ्रातिशीघ्र अनाधिक आकार की सभी मिलों का विस्तार कर उनकी प्रावधिक कार्यकुशलता बढ़ाई जाय, जिसमें कि उनकी उत्पादन-लागत में कमी हो।

(३) अधिकांश वर्तमान चीनी-मिलों में पुरानी और घिसी हुई मशीनों के स्थान पर नई मशीनों का लगाना बहुत समय से आवश्यक हो रहा है। अधिकांश मशीनरी तो लगभग २० वर्ष पहले खरीदी गई थी। द्वितीय विश्व युद्ध व उसके तुरन्त बाद के वर्षों में सामान्य प्रतिस्थापन (Normal Replacement) भी नहीं हो पाये, क्योंकि मशीनों के हिस्से आसानी से उपलब्ध नहीं थे। अब भी मशीनों के मूल्य बहुत ऊँच हैं। अनुमान है कि पुरानी मशीनों के प्रतिस्थापन और वर्तमान मिलों के अभिनवीकरण (Modernisation) के लिए ५० करोड़ रुपये की भारी रकम चाहिये। तथापि, मिलों की प्रावधिक कार्यकुशलता बढ़ाने के लिये इस रकम की व्यवस्था करना अत्यन्त आवश्यक है।

(४) गन्ना—गन्ना-उत्पादकों के हितों की रक्षा के लिये चीनी-मिलों द्वारा खरीदे जाने वाले गन्ने का निम्नतम मूल्य सरकार स्वयं निर्दिष्ट करती है। १९५०-५२ में गन्ने का मूल्य १ रुपया १२ आने प्रति मन, और १९५३-५४ में १ रुपया ५

गन्ने प्रति मन था। उसके पश्चात् से अब गन्ने का मूल्य ₹ २० ७ आ० प्रति मन है। चूंकि भारत में चीनी की उत्पादन लागत में ६० प्रतिशत भाग गन्ने के मूल्य का होता है, अतः गन्ने का ऊँचा मूल्य बड़ी सीमा तक चीनी की ऊँची उत्पादन-लागत के लिये उत्तरदायी है। चीनी की उत्पादन-लागत व मूल्य कम करने के लिए आवश्यक है कि गन्ने का मूल्य कम हो, और गन्ने की किस्म में सुधार हो। पहली बात के लिये यह आवश्यक है कि गन्ने की प्रति एकड़ उपज को बढ़ाया जाय। भारत में इस समय, यद्यपि गन्ने के लगभग ६५ प्रतिशत क्षेत्र में अच्छे बीजों में खेती होती है, तथापि यहाँ गन्ने की प्रति एकड़ औसतन उपज लगभग १४-१५ टन है, जबकि जावा और हवाई में यह उपज क्रमशः ५६ टन और ६२ टन है। भारत में गन्ने की प्रति एकड़ उपज बढ़ाने के लिये आवश्यक है कि किसानों को अधिक पानी या सिंचाई की सुविधा, गन्नी खाद और अच्छी किस्म का बीज आदि उपलब्ध कराये जाय। और गन्ने की गहरी खेती को प्रोत्साहित किया जाय। साथ ही, जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, गन्ने की खेती के लिये उप-उष्ण कटिबंधी (Sub-tropical) उत्तरी भारत की अपेक्षा उष्णकटिबंधी (Tropical) भारत का प्रायद्वीप अधिक उपयुक्त है। अतः प्रायद्वीप में गन्ने की खेती को अधिकारिक प्रोत्साहित किया जाना चाहिये।

भारत में राज्य सरकारें गन्ना-विकास के लिये चीनी उत्पादन पर शुल्क (Cess) लगाती हैं। परन्तु वे इस शुल्क की पूरी आय को गन्ना-विकास पर व्यय नहीं करती हैं। उदाहरणार्थ उत्तर प्रदेश ने १९५५-५६ में २५६ लाख रु० की शुल्क आय में से केवल ४५ लाख रु० ही गन्ना-विकास यात्राओं पर व्यय किया गया था यह ठीक नहीं है। जैसा कि गन्ना आयोग का भी मत है शुल्क आय को सम्पूर्ण राशि गन्ना विकास पर ही व्यय की जानी चाहिये।

रत की दृष्टि से भारत में गन्ने की किस्म भी घटिया है। यहाँ गन्ने में से लगभग १० प्रतिशत अशुद्धता है जबकि आस्ट्रेलिया में गन्ने में रस की मात्रा १४.३३ प्रतिशत, और ब्यूना में १२.५ प्रतिशत होती है। चीनी की उत्पादन लागत को कम करने के लिये यह भी आवश्यक है कि गन्ने की किस्म में इस प्रकार से सुधार किया जाय कि उसमें रस की मात्रा की प्रतिशत बढ़ जाय।

आजकल किसानों को गन्ने का मूल्य उसके वजन के अनुसार दिया जाता है, न कि गन्ने में रस की मात्रा के अनुसार। इससे किसानों को अधिक रस वाला गन्ना उत्पन्न करने तथा उसे पूरा पक जाने पर काटने के लिये प्रोत्साहन नहीं मिलता। अतः यह अच्छा होगा यदि किसानों को गन्ने का सूखा गन्ने में रस की मात्रा के अनुसार दिया जाय। इसके लिये दक्षिण भारत चीनी-मिल परिषद् ने १९५२-५३ में एक सूत्र (Formula) तैयार किया था जिसके अनुसार परिषद् की कुछ मिलों में गन्ने का सूखा दिया जाता है। भारत सरकार ने इस प्रश्न की जांच करने के लिए एक विशेषज्ञ-समिति (Expert Committee) की नियुक्ति भी की है।

(५) अन्य साधने:—भारत में चीनी उत्पादन की अन्य लागतें भी ऊँची हैं।

बहुत से कारखानों में ईंधन का खर्चा आवश्यकता से अधिक है। अधिकांश कारखानों में गन्ने के रस को साफ करने के लिये जो विधि अपनाई जाती है, उसमें गन्धक का अधिक प्रयोग होता है। गन्धक का उत्पादन देश में कम होने के कारण वह बाहर से मंगाई जाती है, और उसका मूल्य ऊँचा पड़ता है। अतः चीनी मिलों को चाहिये कि वे दूसरी ऐसी विधियों को अपनार्यें, जिनमें गन्धक का कम प्रयोग होता हो। बहुत से कारखानों में मशीनों के पुरानी व धिसी हुई होने के कारण, तथा कुछ कारखानों के अधिक मात्रा में छोटों होने के कारण भी उत्पादन-लागत ऊँची पड़ती है। इनका हम पहले ही वर्णन कर आये हैं। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार देश में चीनी के उत्पादन पर ऊँची दर पर उत्पादन शुल्क (Excise Duty) लगानी है। इससे भी चीनी का मूल्य ऊँचा होता है। राज्य सरकारों द्वारा लगाये जाने वाले गन्ना शुल्क (Cane Cess) के बारे में हम ऊपर बता ही आये हैं।

(६) उपोत्पाद (By-products):—गन्ने से चीनी बनते समय खोई (Bagasses) और शीरे (Molasses) के रूप में उपोत्पाद प्राप्त होते हैं। खोई में गन्ना, कागज, सोना, खाद आदि और शीरे में शक्ति अल्कोहल व औद्योगिक अल्कोहल तैयार की जा सकती है। परन्तु भारत में अभी इन उपोत्पादों का इस प्रकार से बहुत कम प्रयोग किया जाता है। खोई को बहुधा सुखा कर कारखानों में ईंधन के रूप में जलाया जाता है। शीरे से देश में अवश्य शक्ति अल्कोहल व औद्योगिक अल्कोहल तैयार की जाती है। परन्तु अल्कोहल उद्योग में अभी सभी शीरे का प्रयोग नहीं होता है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि खोई तथा शीरे का औद्योगिक प्रयोग किया जाय। इससे चीनी की उत्पादन लागत कम होगी।

द्वितीय योजना में इस दिशा में प्रगति की व्यवस्था की गई है। अनुमान है कि १९६०-६१ में अल्कोहल उद्योग को ८ लाख टन शीरा उपलब्ध हो सकेगा। इस सब को प्रयोग करने से ४ करोड़ गैलन अल्कोहल उत्पन्न किया जा सकेगा। तथापि, योजना में १९६०-६१ के लिये ३ करोड़ गैलन अल्कोहल (१८ करोड़ गैलन शक्ति अल्कोहल, और १२ करोड़ गैलन औद्योगिक अल्कोहल) उत्पन्न करने का लक्ष्य रखा गया है।

(७) पूर्ण क्षमता का प्रयोग न होना—भारत में स्थापित सभी चीनी मिलें हर वर्ष उत्पादन नहीं करती। इनमें से कुछ बन्द पड़ी रहती हैं। उदाहरणार्थ, १९५५-५६ में १६० चीनी मिलों में से १४३ मिलों ने काम किया, और बाकी १७ बन्द रहीं। इन १७ में से १३ मिलें ऐसी थीं, जो कई वर्षों से बन्द पड़ी हैं। इसके अतिरिक्त, चालू मिलों में से भी सभी अपनी पूर्ण क्षमता के बराबर उत्पादन नहीं करती। इसका मुख्य कारण उन्हे गन्ने का पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध न होना है। फसल का पूर्ण प्रयोग न होने से देश में जहाँ चीनी का उत्पादन कम होता है, वहाँ चीनी की उत्पादन लागत भी ऊँची रहती है। अतः क्षमता का पूर्ण प्रयोग करने के लिये भी कदम उठाये जाने चाहिये।

## लोहा तथा इस्पात उद्योग (Iron and Steel Industry)

लोहा तथा इस्पात का उद्योग किसी देश के औद्योगीकरण का आधार है। अन्य उद्योगों का विकास इस उद्योग के विकास पर निर्भर है। उदाहरणार्थ, यदि हम देश में सूती कपड़े या चानी या वाहन या किसी अन्य वस्तु की मिन लगाना चाहते हैं, तो हमें लोहे और इस्पात की बनी मशीनों और सप्लों की आवश्यकता होती है। कृषि के तथा अन्य औजार भी लोहे व इस्पात के बने होते हैं। रेलें, पानी के जहाज ज्वार्ट जहाज मोटर कारें, तारें, मकान, देश की सुरक्षा के लिये अस्त्र अस्त्र व अन्य सामान तथा प्रतिदिन के उपयोग की अन्य हजारों वस्तुओं के बनाने के लिये लोहा और इस्पात अत्यन्त आवश्यक हैं। अतः यह कहना कोई अशुक्ति नहीं होगी कि लोहा और इस्पात केवल औद्योगिक ढाँचे के ही नहीं, बल्कि आधुनिक युग में मनुष्य जीवन के आधार हैं।

इस लिये आश्चर्य कि किसी देश का औद्योगिक महत्त्व व महानता इसी बात में जाने जाने है कि वह देश कितना इस्पात बनाना और उपभोग करता है। यदि हम भारत का भी भौतिक विकास चाहते हैं और यह चाहते हैं कि यहाँ के लोगों का रहन-सहन का स्तर ऊँचा हो, तो हमें देश में इस आधारभूत उद्योग का द्रुत गति में विकास करना होगा। मोक्षदाय में, प्रकृति ने भारत को इस महत्त्वपूर्ण उद्योग के लिये सभी आवश्यक कच्चे माल प्रदान किये हैं। हमारे यहाँ उच्च कोटि के कच्चे लोहे के निम्न भण्डार हैं। अनुमान है कि ये भण्डार लगभग १,००० करोड़ टन के हैं। इसका तुलना में, यद्यपि कोरिया कोयले के हमारे भण्डार इतने ही बड़े नहीं हैं, तथापि, इसका उचित भंडारण करने पर, यारी आवश्यकताओं के लिये ये भी पर्याप्त हो सकते हैं। इस उद्योग के लिये अन्य आवश्यक कच्चे माल, जैसे चूना पत्थर, डोलोमाइट (Dolomite) और मैंगनीज आदि भी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हैं। एक और अच्छी बात यह है कि ये अन्य कच्चे माल लोहे की खानों से बहुत दूर नहीं हैं। जम्मा, टीन तथा अन्य मिलावट की धातुओं की भारत में प्रचुरता कम है। परन्तु इस कमी को आयात से पूरा किया जा सकता है। इस प्रकार भारत प्रकृति की ओर से विश्व में लोहे और इस्पात का बहुत बड़ा उत्पादक होने के लिये बना है। भारत में इस उद्योग का भविष्य अत्यन्त उज्ज्वल है। अतः भारत के औद्योगीकरण का भविष्य भी अत्यन्त उज्ज्वल है।

संक्षिप्त इतिहास :—भारत की लोहा पिघलाने और टालने की अत्यन्त प्राचीन परम्परा है। इसका एक प्रमाण दिल्ली में कुतुब मोनार के पास एक २३ फुट ऊँचा लोहे की लाठ है, जो पिछली १५ सताब्दियों में ज्यों की त्यों खड़ी है। आज के इंजीनियर इस बात पर हैरान हैं कि यह लाठ ऐसी किस प्रकार के लोहे में बनाई गई थी जिसमें इन तरह की खराब (Rust & Corrosion) में अभी तक खराब नहीं हुई है।

तथापि आधुनिक युग में लोहा और इस्पात तैयार करने में भारत अन्य देशों से बहुत पीछे छूट गया है। यहाँ आधुनिक विधि से इस्पात तैयार करने का सबसे पहला प्रयत्न मद्रास में १८३० में किया गया था। परन्तु यह प्रयत्न निष्फल रहा। इसके बाद के ४२ वर्षों में किये गये अन्य प्रयत्न भी सफल नहीं हुए। १८७५ में बंगाल में बराकार में एक और कारखाना खोला गया। बाद में इसे बंगाल, आयरन एण्ड स्टील कम्पनी ने ले लिया।

परन्तु भारत में आधुनिक तरीके के लोहे और इस्पात के उद्योग के वास्तविक आरम्भ का श्रेय श्री जमशेद जी टाटा को जाता है, जिसने १९०७ में टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी की स्थापना की। इस कारखाने ने दलाली लोहा (Pig Iron) १९११ में और इस्पात १९१३ में बनाना आरम्भ किया।

टाटा कम्पनी द्वारा उत्पादन आरम्भ करने से पूर्व भारत अपनी आवश्यकता का सभी इस्पात विदेशों से आयात किया करता था। ये आयात लगभग १० लाख टन इस्पात प्रति वर्ष हुआ करती थी। देश में लोहे और इस्पात का उत्पादन आरम्भ होने पर धीरे-धीरे दशा सुधरी। प्रथम विश्वयुद्ध (१९१४-१८) की अवधि में भारतीय कम्पनियों ने अच्छे लाभ कमाये, यद्यपि उद्योग ने विशेष प्रगति नहीं की। युद्ध के समाप्त होने के पश्चात् भारतीय कम्पनियों की दशा खराब होने लगी क्योंकि उन्हें इस्पात की सरती विदेशी आयातों का सामना करना पड़ा। अतः उद्योग ने सरकार की माँग की। टैरिफ बोर्ड (Tariff Board) की सिफारिश पर १९२४ में सर्वप्रथम इस उद्योग को संरक्षण प्रदान किया गया, जो ३१ मार्च, १९४७ तक रहा।

इस संरक्षण-काल में उद्योग ने बहुत तेजी से उन्नति की। इस काल में पहले से स्थित कारखानों का विस्तार हुआ और नये कारखाने स्थापित हुए। यह उद्योग इस बात का महत्वपूर्ण प्रमाण है कि संरक्षण किस प्रकार एक नये उद्योग के विकास में सहायक सिद्ध हो सकता है। नीचे की तालिका १९१६ से १९३६ के बीच उद्योग की प्रगति को बताती है :—

वर्ष	इस्पात का उत्पादन
१९०६	६,००० टन
१९२१	१२६,००० टन
१९२४	१६३,००० टन
१९३३	४८३,००० टन
१९३६	८४३,००० टन

संरक्षण प्राप्ति से पूर्व १९२३-२४ में देश में इस्पात का उत्पादन घरेलू माग का केवल ७६ प्रतिशत भाग पूरा करता था। १९३६ में हम अपनी घरेलू माग का ७५ प्रतिशत भाग इस्पात के घरेलू उत्पादन से पूरा करने सके थे। साथ ही इस्पात की उत्पादन लागत को भी काफी कम कर लिया गया था।

द्वितीय विश्वयुद्ध ने उद्योग को और अधिक प्रोत्साहन दिया। इस अवधि में



सरकार ने भी उद्योग को वित्तीय (Financial) व प्रारंभिक (Technical) सहायता दी। पलन इस्पात का उत्पादन १९३६ में ८४३ हजार टन से बढ़कर १९४० में ११४६ हजार टन हो गया। इसके अतिरिक्त कई विविष्ट प्रकार का इस्पात जो भारत में पहले तैयार नहीं किया जाता था, तैयार किया जाने लगा। इस्पात के उत्पादकों की कित्ति में भी वृद्धि हुई।

परन्तु युद्ध के तुरन्त पश्चात् ही लोहे और इस्पात का देश में उत्पादन गिरने लगा। वास्तव में यह क्लाम १९४४ में ही आरम्भ हो गया था, और १९४८ तक चलता रहा। १९३६ के ११४६ लाख टन के उत्पादन की तुलना में १९४८ में केवल ८५६ लाख टन इस्पात उत्पन्न किया गया। १९४९ में उत्पादन फिर से बढ़ा, और १९५३ के वर्ष की छोटकर तब से यह प्रतिवर्ष निरन्तर बढ़ता रहा है। १९५६ में तैयार इस्पात का उत्पादन १३१६ लाख टन और १९५७ में १३४६ लाख टन था।

लोहे और इस्पात के वर्तमान कारखाने

भारत में लोहा और इस्पात तैयार करने की निम्नलिखित तीन मुख्य कम्पनियाँ हैं :—

(i) जमशेदपुर (बिहार) में टाटा स्टील कम्पनी, (ii) हीरापुर और कुल्टी में इण्डियन स्टील कम्पनी, जिसके साथ बर्नपुर में स्थित स्टील कार्पोरेशन ऑफ बंगाल को १९५२ में मिला दिया गया था; और (iii) भद्रावती (मैसूर) में मैसूर स्टील कम्पनी एण्ड स्टील वर्क्स।

टाटा स्टील कम्पनी—यह कम्पनी १९०७ में बनाई गई थी। इसके कारखाने जमशेदपुर (बिहार) में स्थित हैं। इनकी स्थिति आदर्श है। यहाँ बच्चा लोहा, कोयला तथा चूना-पत्थर समीप की खानों से प्राप्त हो जाता है। पानी पाम की दो नदियों से मिल जाता है। रेल और पक्की सड़कों की सुविधाएँ भी यहाँ प्राप्त हैं। कलकत्ते की दन्दरगाह भी अधिक दूर नहीं है।

यह कारखाना राष्ट्रमंडल (Commonwealth) के सबसे बड़े कारखानों में से एक है तथा एशिया में दूसरे नम्बर पर है। भारत में यह लोहे तथा इस्पात का मुख्य उत्पादक है। यह पूर्णतया संभठित इकाई (Fully Integrated Unit) है। लोहे और इस्पात के कारखाने के अतिरिक्त कम्पनी की लोहे, कोयले, मैंगनीज और चूना पत्थर की अपनी खानें भी हैं। इसके कारखाने में ५ अभिघटन भट्टियाँ (Blast Furnaces) हैं, और इनसे उत्पन्न लोहे के लगभग  $\frac{2}{3}$  भाग से इस्पात तैयार किया जाता है। इस समय इसकी उत्पादन-क्षमता १२ लाख टन टल्पा हुआ लोहा (Pig Iron) और ८५ लाख टन तैयार इस्पात प्रतिवर्ष है। आरम्भ में इस कारखाने में केवल २ अभिघटन भट्टियाँ थीं। तब इसकी उत्पादन-क्षमता केवल १२ लाख टन टल्पा हुआ लोहा तथा ८५ हजार टन लिटा हुआ (Rolled) इस्पात थी। बाद में (१९१७) 'बृहत्तर विस्तार' (Greater Expansion) की योजना के अन्तर्गत इसकी उत्पादन-क्षमता को बढ़ाया गया था।

दूसरे विश्व युद्ध के पश्चात् ४२.६ करोड़ रुपये की लागत का विस्तार एवं आधुनिकीकरण का एक नया कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया था। इसे पूरा किया जा रहा है। इससे कम्पनी की इस्पात उत्पन्न करने की क्षमता के ६.३१ लाख टन हो जाने की आशा थी। इसी बीच, भारत सरकार के अनुमोदन से कम्पनी ने अपनी उत्पादन-क्षमता को १५ लाख टन प्रतिवर्ष तक बढ़ाने का निश्चय किया है। इस दूसरी विस्तार-योजना की अनुमानित लागत ६० करोड़ रुपये है। इस योजना को पूरा करने के लिए भारत सरकार ने टाटा कम्पनी को १० करोड़ रुपये का ऋण दिया है, और विश्व बैंक से इसे प्राप्त होने वाले ऋण की गारन्टी दी है। यह विस्तार योजना मई १९५८ तक पूरी हो जानी थी।

कम्पनी कई प्रकार का इस्पात तथा इससे बना भाल तैयार करती है। वर्तमान मूल्यांकन के अनुसार, इसमें १२० से १५० करोड़ रुपये तक की पूंजी लगी हुई है। समे लगभग ७२,००० श्रमिक काम करते हैं। इनकी प्रोसत मजदूरी भारत में सबसे ऊँची है। श्रमिकों के लिए अन्य सुविधाओं की भी प्रादर्श व्यवस्था है।

इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी, १९१८ में मुख्यतः ढला हुआ लोहा तैयार करने के लिए स्थापित की गई थी। इसके कारखाने हीरापुर और झुस्टी में हैं। १९५२ में स्टील कार्पोरेशन आफ बंगाल इसमें मिला दी गई थी। यह कम्पनी इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी से ढला हुआ लोहा लेकर इस्पात बनाती है। इसका कारखाना आसनसोल के पास बर्नपुर में है, जो १९३९ में चालू हुआ था।

इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी (स्टील कार्पोरेशन आफ बंगाल को मिलाकर) की इस्पात उत्पन्न करने की क्षमता इस समय लगभग ३.५ लाख टन है। इसका भी आधुनिकीकरण तथा विस्तार किया जा रहा है, जिससे इसकी उत्पादन-क्षमता ८ लाख टन तैयार इस्पात प्रतिवर्ष हो जायेगी। इसके लिए भारत सरकार ने एक तो स्वयं १० करोड़ रुपये का ऋण दिया है तथा विश्व बैंक द्वारा इसे मिलने वाले २० करोड़ रुपये के ऋण की गारन्टी दी है।

मैसूर आयरन एण्ड स्टील वर्क्स आद्रा नदी के किनारे भद्रावती (मैसूर) में १९१८ में स्थापित किया गया था। इसने लोहा ढालना १९२३ में प्रारम्भ किया था। १९३६ में इसमें एक इस्पात-सयंत्र (Steel Plant) और एक स्टील रोलिंग मिल (Steel Rolling Mill) और लगा दिये गये। इसकी तैयार इस्पात की उत्पादन-क्षमता इस समय २५,००० टन है। इस कारखाने का भी विस्तार किया जा रहा है। ऐसा होने पर इसकी उत्पादन-क्षमता १ लाख टन हो जायेगी।

इन तीन बड़े कारखानों के अतिरिक्त देश में बहुत सी छोटी-बड़ी री-रोलिंग मिलें (Re-rolling Mills) भी हैं जो इस्पात-पिण्डों (Steel Billets) को लपेटने (Roll) वा, छोटे पदार्थ (Scrap) से दण्ड, आदि (Rods and Bars) बनाने का

तथा विशिष्ट इस्पात-वस्तुएं (Special Steel Products) बनाने आदि का काम करती हैं।

भारत का लोहे और इस्पात का यह उद्योग समार में नब से सरता डला हुआ लोहा तथा अस्ट्रेलिया के पञ्चानु सत्र में सरता इस्पात बनाता है।

इम उद्योग की स्थापना में बहुत से महान्वक उद्योगी, जैसे टीन की चाशे (Tin Plates), तार व तार की कीले (Wire and Wire Nails), मशीनों के पर्जे, रेल के इजिन, ब्वायलर (Boilers), दलाई की वस्तुएं (Castings), सडक कूटने के इजिन, लेनी के मीजार, आदि बनाने के उद्योगों का विकास हो गया है।

पचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत लोहा और इस्पात उद्योग

प्रथम पचवर्षीय योजना में लोहे और इस्पात के उत्पादन के लक्ष्य इस प्रकार थे :—

	(लाख टनो में)			
	१९५०-५१	१९५५-५६	१९५५-५६	उत्पादन
उत्पादन क्षमता	उत्पादन	उत्पादन क्षमता	उत्पादन	
डला हुआ लोहा	१८.५	१५.७	२७.०	१६.५
इस्पात (मुख्य उत्पादक)	१०.१५	६.८	१५.५	१२.८

इन लक्ष्यों की तुलना में १९५५ में होने लूये सोट का वास्तविक उत्पादन लगभग १७.६ लाख टन था, और १९५५-५६ में इस्पात का उत्पादन लगभग १३ लाख टन था। योजनाकाल में केन्द्रीय सरकार द्वारा कुल ८० करोड रु० की लागत (योजनाकाल में इस पर केवल ३० करोड रु० व्यय किये जाने थे, जिसमें से १५ करोड रु० सरकार ने और दोष १५ करोड रु० दली व विदेशी पूजीपनियों ने व्यय करने थे) का एक लोहे और इस्पात का कारखाना लगाया जाना था। इसने १९५५-५६ तक ३.५ लाख टन डला हुआ लोहा तैयार करना प्रारम्भ करना था। साथ ही मैमूर आयरन एण्ड स्टील वर्क्स की विस्तार योजना के द्वारा १९५५-५६ तक ६०,००० टन अनिरिक्त इस्पात उत्पादन किया जाना था। परन्तु प्रथम योजना के अन्त तक ये लक्ष्य प्राप्त नहीं किये जा सके थे। तथापि योजना के अन्त तक सार्वजनिक क्षेत्र में १०-१० लाख टन स्टील इंगोट की क्षमता के ३ कारखानों के बारे में सब प्रारम्भिक काम पूरा किया गया, और आगामी वर्षों में लोहे और इस्पात के उद्योग के द्रुत विकास की नींव डाली गई।

द्वितीय पचवर्षीय योजना में लोहे और इस्पात के उद्योग के विकास को सबसे अधिक महत्व प्रदान किया गया है। योजनाकाल में सार्वजनिक क्षेत्र में बड़े और मध्यम उद्योगों पर व्यय की जाने वाली ६१७ करोड रु० की रकम में से लगभग ५०० करोड रु० अकेले इस उद्योग पर व्यय किये जायेंगे। इससे योजना के अन्तर्गत इस उद्योग का महत्व स्पष्ट हो जाना है।

योजना में कृषि, उद्योग, यातायात आदि के विकास की जितनी योजनाएँ शामिल की गई हैं, अनुमान है कि १९६०-६१ तक उन सब से लगभग ४५ लाख टन तैयार इस्पात की माँग होगी। इसके अतिरिक्त, उसी वर्ष तक ढलाई के कारखानों (Foundries) को ७.५ लाख टन ढले हुए लोहे की आवश्यकता पड़ेगी। इन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये योजना में निम्नलिखित ब्यय रखे गये हैं :—

(लाख टनो में)

वस्तु	१९५५-५६		१९६०-६१ (लक्ष्य)	
	क्षमता	उत्पादन अनुमान	क्षमता	उत्पादन
तैयार इस्पात (मुख्य उत्पादक)	१३	१३	४६.८	४३
ढला हुआ लोहा (ढलाई के कारखानों ३.८	३.८	३.८	८.८	७.५
को बेचने के लिये)				

इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये सरकार एक तो, सार्वजनिक क्षेत्र में लोहे और इस्पात के तीन नये कारखाने लगा रही है, और दूसरे, निजी क्षेत्र में पहले से स्थित मुख्य उत्पादकों को अपने कारखानों का विस्तार करने में सहायता दे रही है। भाशा है कि १९६०-६१ तक सार्वजनिक क्षेत्र के तीन नये कारखाने कुल २० लाख टन इस्पात तैयार करने लगेंगे (यद्यपि इनकी अन्ततः कुल उत्पादन-क्षमता इससे अधिक होगी), और निजी क्षेत्र के तीनों मुख्य उत्पादकों के पूरा हो जाने पर १९६०-६१ में उनका कुल उत्पादन २३ लाख टन होगा। इस प्रकार १९५५-५६ के १३ लाख टन तैयार इस्पात के उत्पादन की तुलना में १९६०-६१ में तैयार इस्पात का उत्पादन ४३ लाख टन (३३८% की वृद्धि) होगा।

सार्वजनिक क्षेत्र में योजना के अन्तर्गत १०-१० लाख टन इस्पात इनगोट उन्नत करने की क्षमता के तीन बड़े कारखाने लगाये जा रहे हैं। इनमें से एक में ३.५ लाख टन फाउण्डरी ग्रैंड के ढलवें लोहे के उत्पादन की भी सुविधा होगी।

पहला कारखाना—जर्मन फर्म क्रेप एण्ड डीमाग (Krupp & Demag) के प्राबधिक सहयोग से, एउरकेला (उड़ीसा) में स्थापित किया जा रहा है। अनुमान है कि इस कारखाने पर लगभग १७० करोड़ रुपये (पुराने अनुमान के अनुसार लगभग १२८ करोड़ रुपये) खर्च होये। इसमें ७२ लाख टन तैयार इस्पात प्रति वर्ष उत्पन्न किया जायेगा।

दूसरा कारखाना—मध्यप्रदेश में भिलाई (Bhilai) में सेविशन संघ की सहायता से स्थापित किया जा रहा है। इस पर ५३१ करोड़ रु० (पुराने अनुमान ११० करोड़ रु०) व्यय होने का अनुमान है। इसमें प्रतिवर्ष ७.७ लाख टन इस्पात तैयार होगा।

तीसरा कारखाना—ब्रिटिश इरॉन उद्योगपतियों की सहायता से पश्चिमी

बंगाल में दुर्गापुर में स्थापित किया जायेगा। अनुमान है कि इस पर १३८ करोड़ रु० (पुराने अनुमान ११५ करोड़ रु०) व्यय होगा और इससे ७.६ लाख टन इस्पात तैयार होगा।

आशा है कि राउरकेला और भिलाई के कारखाने १९५८ के अन्त तक और दुर्गापुर का कारखाना १९५६ के अन्त तक उत्पादन आरम्भ कर देंगे। आशा है कि ये कारखाने उत्पादन आरम्भ करने के एक वर्ष पश्चात् पूर्ण उत्पादन-क्षमता के बराबर उत्पत्ति करने लगेंगे।

इन तीनों कारखानों के लिये जो योजनाएँ बनाई गई हैं उनमें उनके भावी विभाग के लिये भी गुंजाइश रखी गई है। इस प्रकार अन्ततः भिलाई कारखाने का प्रति वर्ष उत्पादन २५ लाख टन इनगोट तक और राउरकेला के व दुर्गापुर के कारखाने का उत्पादन १२.५ लाख टन इनगोट तक बढ़ाया जा सकेगा।

इन तीनों कारखानों के उत्पादन-कार्यक्रमों का इस प्रकार समन्वय किया गया है कि इस देश में सभी प्रकार का इस्पात उपलब्ध होने लगेगा। उदाहरणार्थ, राउरकेला में रोल ब्रिक्केट इस्पात जैसे प्लेटे (Plates) व चादरे (Sheets) उत्पन्न की जायेंगी। भिलाई में रेलों की पटरियाँ और अन्य भागी-स्तुएं तथा दुर्गापुर में मध्य दर्जे की भागी वस्तुएं, पहिये टायर और ऐक्सेल (Axles) रेलों के स्लीपर और बल्ले (Bullets) आदि उत्पन्न की जायेंगी।

अनुमान है कि प्रत्येक कारखाने में प्रतिवर्ष २० लाख टन कच्चा लोहा, ५ लाख टन चूना पत्थर, १.५ लाख टन कच्ची मैंगनीज़ और १६ लाख टन कोयले की आवश्यकता पड़ेगी। इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक कारखाने की ओर तथा वहाँ से प्रति वर्ष ६० से ७० लाख टन के बीच कच्चा माल ढोना पड़ेगा। इसके प्रति-रिक्त, उत्पादन आरम्भ करने पर प्रत्येक कारखाने में ७.५ करोड़ गैलन पानी की प्रति दिन आवश्यकता पड़ेगी। इन कारखानों में बड़ी संख्या में अनुभवी तथा कुशल इंजीनियरों व प्रशिक्षित श्रमिकों की आवश्यकता होगी। अतः इनकी प्रशिक्षा के लिये देश में तथा विदेशों (जर्मनी यू० एस० एस० आर०—U S S. R., इंग्लैंड और अमेरिका में प्रबन्ध किया गया है।

अनुमान है कि इन कारखानों के पूरा हो जाने पर, सांख्यिक क्षेत्र में लगभग १२० करोड़ रु० के मूल्य का इस्पात तैयार होने लगेगा, जिससे प्रति वर्ष लगभग १५० करोड़ रु० के निदेशी विनिमय की बचत हुआ करेगी। (यह इसलिए बयोकि बाहर से मंगाया जाने वाला इस्पात भारतीय इस्पात से मंहगा पड़ता है।) इसके अतिरिक्त, आशा है कि निर्माण के लिये लगभग ३ लाख टन इस्पात उपलब्ध हो सकेगा।

दूसरी पंचवर्षीय योजना में केन्द्रीय सरकार के ३ इस्पात-कारखानों के लिये ३५० करोड़ रु० और मसूर आयरन एण्ड स्टील वर्क्स के विस्तार के लिये ६ करोड़ रु० रसे गए हैं। इन तीन नये कारखानों के लिये वस्तुया बसाने के लिये दूसरी

योजना के अन्त में पड़िले ही कुछ और स्पर्शों की भी आवश्यकता होगी । अनुमान है कि इन तीनों कारखानों के लिये जो विदेशी सहायता पूर्वी, मशीनों के बाद में दिये जाने वाले मूल्य, और दूसरे उधार धरि के रूप में मिल रही है, वह लगभग ७५ करोड़ रुपये होगी ।

१९६०-६१ में इन कारखानों से कुल लगभग २० लाख टन तैयार इस्पात उत्पन्न किया जा सकेगा ।

निजी क्षेत्र में विकास:—सार्वजनिक क्षेत्र के समान निजी क्षेत्र में भी औद्योगिक योजनाओं में लोहे और इस्पात का विशेष महत्व है । अनुमान है कि इस क्षेत्र में कुल ११५ करोड़ रु० का निवेश किया जायेगा । निजी क्षेत्र के तीन मुख्य कारखानों की विस्तार योजनाओं के बारे में हम पहले ही यथास्थान बना आये हैं । इन योजनाओं के १९५८ के मध्य तक पूरा हो जाने की आशा है । ऐसा ही जाने में ये कारखाने १९५५-५६ के १३ लाख टन इस्पात के उत्पादन की तुलना में १९६०-६१ में २३ लाख टन इस्पात उत्पन्न करने सकेगे ।

नीचे हम द्वितीय योजना में लोहे और इस्पात उद्योग की क्षमता में होने वाले प्रसार को तालिका के रूप में देते हैं:—

	विस्तार वर्तमान क्षमता	तैयार इस्पात (लाख टनों में) विस्तार के पश्चात् क्षमता
टाटा आयरन एण्ड स्टील कंपनी	८	१५
इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कंपनी	३	८
भैरूर आयरन एण्ड स्टील कंपनी	२५	१
नये कारखाने		
राउरकेला	...	७.२
भिलाई	....	७.७
दुर्गापुर	...	७.९
योग		४६.८

भावी विस्तार—दोसरी इस्पात सद्यस्त्र—देश के भावी औद्योगिक विकास को देखने हुए लोहे और इस्पात उद्योग का ऊपर बताया गया विस्तार काफी नरही होगा । अतः अभी में यह कहा जा रहा है कि तीसरी पंचवर्षीय योजना में इस्पात की उत्पादन क्षमता को बढ़ा कर लगभग १५० लाख टन करना आवश्यक होगा । इसके लिए पहली प्राथमिकता तो पहले में स्थित कारखानों के विस्तार को दी जायेगी । ऐसा अनुमान है कि राउरकेला, भिलाई और दुर्गापुर के कारखानों की कुल क्षमता में लगभग ४० लाख टन की वृद्धि की जा सकेगी । टाटा कंपनी और इण्डियन कंपनी के कारखानों का और विस्तार करके अधिक से अधिक १० लाख टन इस्पात उत्पन्न करने की क्षमता को और बढ़ाया जा सकेगा । इतना होने पर

भी इस बात की आवश्यकता रहेगी कि कुल लगभग ४० लाख टन इस्पात उत्पन्न करने की क्षमता रखने वाला इस्पात का कारखाना लगाना पड़ेगा। मनुष्य, योजना आयोग न कभी ने यह स्वीकार कर लिया है कि एना एक कारखाना भारत सरकार द्वारा बोर्करी (निर्माण) में बनाया जाय। मार्केटिंग क्षेत्र में यह चौपा इस्पात का कारखाना होगा।

बिहार में बोर्करी नाम का यह स्थान इस्पात के नीम्ने कारखाने के लिए भी बहुत उपयुक्त नमक स्थल है। परन्तु बाढ़ में इसके म्यान पर दुर्गमुर (पनिचौ बगान) को इससे लगे हुए नदी के किनारे बोर्करी नक जान क बिना परिवर्तन क साधन उपलब्ध नहीं थे। अन्यथा यह स्थान हर प्रकार में उपयुक्त है।

ऊपर बताये निर्माण के अनुसार, भारत सरकार ने १९५२-५३ के बजट में ५० लाख ०० की व्यवस्था कर दी गई है किन्तु कि इस कार्य इस्पात कारखाने के सम्बन्ध में प्राथमिक कार्य आरम्भ किया जा सके।

इस प्रकार भारत में लाहौर स्थान उद्योग का भविष्य बड़ा उज्ज्वल है।

### कोयला उद्योग (Coal Industry)

किसी भी देश के औद्योगिककरण के लिए कोयला उद्योग एक आवश्यक उद्योग है। यह हमारे कच्चे कोयला नाली का एक महत्वपूर्ण भाग है। देश के वन, कारखाने और रेलों, आदि इसी के चलती हैं। लोहे और इस्पात आदि उद्योगों के लिये यह आवश्यक कच्चा मान है। धरतू कारों में इसका बहुत प्रयोग होता है। जल-विद्युत की उत्पत्ति होने में इसका महत्व प्रबल कुछ कम हो गया है। परन्तु अब तक जल-विद्युत काफी बड़ी मात्रा में उत्पन्न नहीं की जाती अब तक देश के औद्योगिक विकास में कोयले का बहुत महत्वपूर्ण स्थान रहेगा। देश के प्रमुख उद्योगों में कोयला उद्योग एक है। कोयला खानों में लगभग ३५ लाख मजदूर कार्य करते हैं। विश्व में कोयला-उत्पादन में भारत का प्राथम स्थान है।

महान इतिहासः—भारत में कोयला खनन उद्योग का आरम्भ ईस्ट इंडिया कम्पनी के ही उमाने में ही गया था—कोयला खानों के निकालने का पहला लाइसेंस १७७४ में दिया गया था। परन्तु यह प्रबल मजदूर नहीं हुआ क्योंकि कम्पनी ने इंग्लैण्ड में कोयला आयात करना अपेक्षाकृत सस्ता पाया। १८१४ में रानीगंज में कोयला निकालना आरम्भ हुआ, परन्तु कोयला उद्योग का विकास फिर भी बहुत धीमा रहा। इसका वास्तविक विकास १९वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में देश में रेलों के चलने व अन्य उद्योगों के स्थापित होने से ही आरम्भ हुआ। १८६० में देश में कोयले का उत्पादन केवल ५ लाख टन था, १९०० में यह बढ़ कर ९१ लाख टन और १९१० में बढ़ कर १०० लाख टन हो गया। अन्तर्वार्त् लोहे व इस्पात उद्योग की स्थापना ने और प्रधान विश्व युद्ध काय में औद्योगिक विकास ने कोयले के उत्पादन को और प्रोत्साहन दिया। १९२० में यह उत्पादन बढ़ कर १०० लाख टन हो गया

था। तब तक कोयला विदेशों को भी निर्यात किया जाने लगा था; १९२० में ही १२ लाख टन कोयला विदेशों को निर्यात किया गया। परन्तु तत्पश्चात् कुछ काल के लिये कोयला उद्योग कठिनाईयों में पड़ गया। रेलों में, (जोकि कोयले की सबसे बड़ी घरेलू उपभोक्ता रही है, अपनी कोयला खानों से तो और उनसे कोयला निकालने लगी; कोयले की निर्यात कम हो गई, विशेषतः बम्बई की सूनी मिल्सों में शक्ति के रूप में पन-बिजली और तेल का प्रयोग बढ़ गया, बम्बई में उपनगरीय (Suburban) रेलें बिजली से चलाई जाने लगी। धनः १९२६ में उद्योग ने सरकार के लिये भारत सरकार से प्रार्थना की। परन्तु प्रशुल्क-मण्डल (Tariff Board) ने इस प्रार्थना को ठुकरा दिया। यहाँ तक कि मण्डल की अल्पसंख्यक-प्रतिवेदन (Minority Report) की इस सिफारिश को भी कि अर्थ-सहायता प्राप्त विदेशी कोयले पर प्रतिप्रभावी शुल्क (Countervailing Duties) हो लगा दिये जाय, सरकार ने इसलिये स्वीकार नहीं किया कि इससे विदेशों में प्रतिकार (Retaliation) होगा।

तथापि, १९२७ से ही दशा कुछ सुधरी, और उद्योग न खोये हुए निर्यात बाजारों को पुनः प्राप्त कर लिया। १९३० में इसका उत्पादन बढ़ कर २३८ लाख टन हो गया था। इसके पश्चात् के चार वर्षों में विश्व-व्यापी महामन्दी के कारण भारतीय कोयला उद्योग की दशा भी खराब रही, और कई एक खानें भी बन्द हो गईं। तत्पश्चात् देश के अन्य उद्योगों की दशा के सुधरने से कोयले की घरेलू माग बढ़ी और धीरे धीरे विदेशों को निर्यात भी बढ़ी। अतः कोयले का देश में उत्पादन भी बढ़ा।

द्वितीय महायुद्ध के आरम्भ होने से पूर्व १९३८ में देश में कोयले का उत्पादन २४० लाख टन था। द्वितीय युद्ध आरम्भ होने से देश में औद्योगिक प्रवृत्ति में जो वृद्धि हुई उससे कोयले की माग बढ़ी, और आरम्भ के तीन वर्षों में कोयले का उत्पादन भी बढ़ा। १९४२ में कोयले का उत्पादन बढ़ कर २६० लाख टन हो गया था। तत्पश्चात् परिवहन सुविधाओं तथा श्रमिकों की कमी के कारण कोयले का उत्पादन कुछ गिरने लगा। अतः सरकार ने कई एक पद उठाकर उत्पादन को बढ़ाने का प्रयत्न किया, जिससे १९४५ में कोयले का उत्पादन बढ़ कर फिर २६० लाख टन हो गया। तत्पश्चात् कोयले का उत्पादन १९४८ के वर्ष को छोड़ कर अन्य हर वर्ष में निरन्तर बढ़ता रहा है। १९५० में यह उत्पादन बढ़ कर ३२३ लाख टन हो गया था।

अप्रैल, १९५१ से प्रथम पंचवर्षीय योजना आरम्भ हो गई। इन योजना में कोयले के उत्पादन का कोई निश्चित लक्ष्य नहीं रखा गया था परन्तु यह अनुमान लगाया गया था कि प्रथम योजना काल में जो विभाग-कार्यक्रम शामिल किये गये हैं उनके फलस्वरूप १९५५-५६ तक कोयले के उत्पादन को बढ़ा कर ३६० लाख टन करना होगा। वास्तव में १९५५ में कोयले का उत्पादन बढ़ कर ३८२ लाख टन और १९५६ में ३९४ लाख टन हो गया था।



**कायला-क्षेत्र :**—भारत का प्रमुख कोयला-क्षेत्र दामोदर घाटी है । यहाँ से देश का कुल कोयला-उत्पत्ति का लगभग ८८% भाग प्राप्त होता है । दामोदर घाटी की दो मुख्य खानें झरिया (बिहार) और रानीगंज (पश्चिमी बंगाल) में हैं । यहाँ से देश की कुल उत्पत्ति का क्रमशः ४०% व ३०% कोयला प्राप्त होता है । झरिया का कायला भारत के कोयलों में सर्वोत्तम माना जाता है । बिहार में झरिया के अतिरिक्त, बोकारो गिरिडीह और कर्णपुरा (उत्तरी व दक्षिणी) में भी कोयले की खानें हैं । बिहार की ये खानें मिलकर सारे भारत का घाघे से अधिक कोयला उत्पन्न करती हैं । कोयले की छोटी-छोटी खानें मध्य प्रदेश, उड़ीसा, आंध्र, मद्रास, केरल, दमन, द्यामान, राजस्थान और वास्मीर में भी हैं ।

**उत्पादन, उपभोग व निर्यात :**—भारत में इस समय लगभग ८३२ खानों से कोयला निखाला जाता है और इनमें लगभग ३५ लाख मजदूर कार्य करते हैं । १९५६ में इनमें कोयले का कुल उत्पादन ३९४ लाख टन (१९५७ में ४३५ लाख टन) था । इसमें से लगभग १७ लाख टन कोयला तो विदेशों को निर्यात कर दिया गया था; शेष देश में ही उपभोग किया गया था । यहाँ कोयले की सबसे बड़ी उपभोक्ता रेलें हैं, जो देश के कुल कोयला-उत्पादन का लगभग ३ भाग उपभोग करती हैं । इसके बाद कोयला के बड़े उपभोक्ता मोहा व इस्पात उद्योग, बिजली घर, ईंटों के भट्टे, सूती वस्त्र की मिलें, सीमेंट के कारखाने, कागज की मिलें, लूट मिलें, इन्जीनियरिंग कारखाने और घरेलू कार्य हैं ।

**सरकारी नीति :**—घारम्भ में अन्य उद्योगों की भाँति कोयला उद्योग के प्रति भी सरकार की नीति 'हस्तक्षेप न करने' की नीति रही । तथापि बीसवीं शताब्दी के घारम्भ में और उसके पश्चात् उसने 'कंक्टरी अधिनियमों' की भाँति कोयला तथा अन्य खानों से सम्बन्धित अधिनियम पास किये, जिनके द्वारा खानों में काम के घण्टे और कार्य-दशावधि का नियमन किया गया । १९२५ में दशा खण्ड होने के कारण उद्योग ने सरकार के लिये सरकार से प्रार्थना की । परन्तु उसकी यह प्रार्थना स्वीकृत नहीं हुई । उस वर्ष तथा बाद में सरकार ने समय-समय पर कोयला उद्योग की दशावधि व समस्याओं का अध्ययन करने के लिये कोयला समितियाँ नियुक्त की । १९२५ की भारतीय कोयला समिति की सिफारिश पर १९२६ में एक 'कोयला प्रोडिग मण्डल' की स्थापना की । इस मण्डल ने कोयले के श्रेणीकरण में काफी काम किया है । कोयला शान सुरक्षा (क्षेप्यभरण—Stowing) अधिनियम १९३९ के अन्तर्गत कोयले की खानों की बाजू से पाटने के लिये कोयले पर लगाये गये दिशिष्ट वर (Cess) की एकत्र करने के लिये नवम्बर १९३९ में एक 'क्षेप्यभरण मण्डल' (Stowing Board) की स्थापना की गई । मई, १९४४ में कोयला-खान निपन्त्रण आदेश लागू किया गया, जिसके अन्तर्गत कोयले के उत्पादन, मूल्य, परिवहन और वितरण के सम्बन्ध में एक व्यापक कोयला निपन्त्रण योजना चालू की गई । इसी वर्ष कोयले की खानों में काम करने वाले मजदूरों के कल्याण की वृद्धि

के लिये एक बोर्ड की स्थापना के लिये सरकार ने अध्यादेश जारी किया।

योजना आयोग की सिफारिश पर, १९५२ में सरकार ने कोयला खान (निरक्षण तथा सुरक्षा) अधिनियम [Coal Mining (Conservation and Safety) Act] लागू किया। इस अधिनियम के आधीन एक केन्द्रीय कोयला मण्डल (Central Coal Board) तथा अनेक परामर्शदात्री समितियाँ (Advisory Committees) स्थापित की गईं हैं और भारत सरकार को निम्नलिखित अधिकार दिये गये हैं—

(i) कोयले की खानों की सुरक्षा और कोयले के संरक्षण के लिये पट उठाना।

(ii) केन्द्रीय कोयला मण्डल को को स उद्योग की समस्याओं को सुलझाने का अधिकार देना,

(iii) कोयला और कोय के उत्पादन पर उत्पादन कर लगाना और

(iv) उद्योग का नियमन करने के लिये निगम बनाना।

इस प्रकार कोयला उद्योग उद्गमन बिनाश मुख्य-निर्धारण यदि के दृष्टिकोण से सरकार द्वारा पूर्णतः नियंत्रित है। यह नियंत्रण 'कोयला (Coal) Controller' द्वारा किया जाता है। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है। सरकार द्वारा १९४८ में घोषित औद्योगिक नीति में तथा १९५१ में घोषित नई औद्योगिक नीति में भी कोयले के मन्त्र को ध्यान में रखते हुए यह कहा गया है कि भविष्य में कोयले की सभी नई खानें सरकार मार्गदर्शित होकर खोलेगीं। निजी साहसियों को केवल उनको पुरानी खानों में ही कोयला निकालने की अनुमति होगी। अतः पिछले वर्षों में सरकार ने कई एक कोयला खानें खोली हैं और आगे कई एक नई कोयला खानें खोलने की योजना है। इन सब (19) खानों का स्वामित्व तथा प्रबन्ध सितम्बर १९५६ में स्थापित एक नई कम्पनी, 'राष्ट्रीय कोयला विकास निगम' (National Coal Development Corporation) को सौंप दिया गया है। आगे भी सरकार जो कोयला खानें खोलेगी, उनका प्रबन्ध व स्वामित्व इस निगम के हाथों में ही होगा। इस निगम की अधिकृत पूंजी ५० करोड़ रु० है, और इसका मुख्य कार्यालय रांची में है।

उद्योग की समस्याएँ—भारत में कोयला उद्योग सुखद स्थिति में नहीं है। इसकी कई एक समस्याएँ हैं—

(१) सुयुक्तिकरण (Rationalisation) की आवश्यकता.—कोयला उद्योग की सबसे बड़ी समस्या सुयुक्तिकरण की आवश्यकता है। भारत में एक तो बहुत सी कोयला खानें बहुत छोटी छोटी हैं और आर्थिक आकार की नहीं हैं। दूसरे कोयला उद्योग का यन्त्रीकरण (Mechanisation), बहुत कम हुआ है। अधिकांश काम, जैसे खानों में कोयला काटना उसे खानों से बाहर निकालना, तथा उसे फिर नियत स्थानों तक पहुँचाना, आदि हाथों से व मानव-श्रम से

होता है, मशीनों का बहुत कम प्रयोग किया जाता है। १९५५ में लगभग १४४ खानों में मोनरन केवल ४४२ कोयला काटने वाली मशीनें थी, जिनके द्वारा कुल उत्पादन का २३.६ प्रतिशत भाग उत्पन्न किया गया था। इसके अतिरिक्त काम में आ रही ४ कोयला खानों वाली मशीनें थी, और ८८ मशीनें खानों में कोयले को नियत स्थान तक ढोने वाली थी। इसकी तुलना में अन्य मुख्य कोयला-उत्पादक देशों, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, इंग्लैंड, आदि, में कोयला उद्योग का यंत्रीकरण बहुत बढ़ गया है। इसके अतिरिक्त भारत में कोयला खानों में काम करने वाले मजदूरों की उत्पादक-क्षमता भी अपेक्षाकृत बहुत कम है। अतः भारत में कोयले की उत्पादन लागत काफी ऊँची रहती है, और कोयले की कुल उत्पत्ति कम रहती है। इसलिये कोयला उद्योग की समस्याओं पर विचार करने के लिये पिछले कुछ वर्षों में जो समितिग नियुक्त की गईं हैं, उनकी यह एक निष्कारिण रही है कि कोयला उद्योग का यंत्रीकरण होना चाहिये। इसके लिये एक तो यह आवश्यक है कि छोटी छोटी कोयला खानों का सम्मेलन (Amalgamation) कर उन्हें पर्याप्त इकाईया बनाया जाय। एक खान मशीनों का प्रयोग करने के लिये एक पर्याप्त इकाई तब मानी जाती है, जब वह प्रति मास कम से कम १०,००० टन कोयला उत्पन्न करे। कोयला खानों के यंत्रीकरण की सुविधाजनक बनाने के लिये हमें यह भी चाहिये कि आवश्यक मशीनों को देश में ही उत्पन्न किया जाय। तथापि कोयला खानों के सुयुक्तिकरण के मार्ग में दो मुख्य कठिनाईयाँ हैं: एक तो यह कि इस के लिये बड़ी मात्रा में पूँजी चाहिये, दूसरी यह कि इससे कुछ भूमि बेकार हो जायेंगे। इन कठिनाईयों को हल करना अत्यन्त आवश्यक है इसने लिये एक सुझाव यह है कि सुयुक्तिकरण एक दश से सभी खानों में न करके, धीरे धीरे कई गण बरगणों (stage) में किया जाना चाहिये।

(२) संरक्षण (Conservation) की आवश्यकता — भारत में कई प्रकार के कोयले का अध्ययन भी बहुत होता है। खानों के निजी स्वामी पुरानी खानों में कोयला छोड़कर, कई खानों को खोदना आरम्भ कर देते हैं क्योंकि पुरानी खानों की गहराई बढ़ने के माध्यम से उत्पादन कम होता जाता है और उत्पादन-लागत बढ़ती जाती है। इसमें बहुत सा कोयला खानों में ही पड़ा रह जाता है। यह सीमांत कोटि के कोयले के साथ विशेष रूप में होता है। बहुत बार इसे बाहर खनिज-ढेरों (Mine Dumps) पर भी फेंक दिया जाता है। इस अवस्था से बचने के लिये यह आवश्यक है कि न केवल उच्च कोटि का कोयला ही खानों से निकाला जाय बल्कि सभी कोटि का कोयला खानों से निकाला जाय। फिर इसे यथासम्भव मापस में मिलाकर और घोर बाजार में लाया जाय। सारे देश में खनिज ढेरों का निरीक्षण करके अभिशोधन (Beneficiation) की विधियों द्वारा काम-काम का कोयला निकाल लिया जाय।

बहुत सा कोयला खानों में स्तम्भों के रूप में छोड़ देने से भी व्यर्थ जाता है अन्य देशों की भाँति बालू पाटने (sand stowing) की रीति हमारी खानों में

प्रचलित नहीं हो पाई है। इस प्रथा के अनुसार कोयला निकाली हुई जगह को वानू से पाट दिया जाता है। इससे खान के भीतर कोयले के सम्भे छोड़ने की आवश्यकता नहीं पड़ती है और खान के दबने, घाग लगने आदि का भी भय नहीं रहता है।

भारत में कोक वाले कोयले का भी उचित उपयोग न होने में अप्रत्यक्ष हाता है। हम ऊपर पढ़ आये हैं कि भारत में उच्च कोटि का कोक वाला कोयला बहुत कम है। इसका अनुमानित भण्डार केवल लगभग २०० करोड़ टन है। अतः इसका प्रयोग बहुत देर-भर के साथ होना चाहिये। वर्तु वास्तव में ऐसा नहीं हो रहा है। आशंकल भारत में इस प्रकार का अतिना कोयला उत्पन्न होता है उसका लगभग ४०% भाग तो केवल रेलों ही उपयोग करते हैं, जबकि लोहे और इस्पात का उद्योग इसका केवल २१% भाग उपभोग करता है। योजना आयोग तथा अन्य विशेषज्ञों का मत है कि इस कोयले को केवल लोहे और इस्पात के उद्योग में तथा कोक बनाने में प्रयोग करना चाहिये। अन्य कार्यों में घटिया प्रकार का बरला प्रयोग में लाना चाहिये। तदनुसार दूसरी योजना में रेलों ने कोक वाले कोयले के उपयोग को कम करने की एक योजना बनाई है।

(३) कोयला-क्षेत्रों के असमान वितरण की समस्या.—भारत में कोयला-क्षेत्रों का वितरण बहुत असमान है। भारत की कुल उत्पात्ति का लगभग ८० या ८२% भाग केवल बिहार तथा पश्चिमी बंगाल राज्यों में प्राप्त होता है। कुछ कोयला मध्य प्रदेश, उड़ीसा, पुर्गने हैदराबाद राज्य और असम में मिलता है। अन्य राज्यों में कोयला बिल्कुल नहीं निकाला जाता अथवा 'न' के बराबर निकाला जाता है। पूर्व की खानों से इन राज्यों तक कोयला पहुंचाने में बहुत दुर्घाट अग्र होता है। अतः १९५१ की कोयला उद्योग की कार्यकारी मण्डली (Working Party) ने यह निष्कारण की थी कि कोयले के उत्पादन को प्रदेशीय आधार पर संगठित किया जाना चाहिये, जिससे कि कोयले के वितरण में कम व्यय हो। इसके लिये असम में कोयले का उत्पादन बढ़ाकर इसे आत्म-निर्भर बनाया जाना चाहिये, हैदराबाद में कोयले के उत्पादन को बढ़ाकर दक्षिण भारत की यहा से कोयले की पूर्ति होनी चाहिये, साथ ही मद्रास और उत्तर प्रदेश में भी कोयला क्षेत्रों का विकास किया जाना चाहिये।

(४) परिवहन की समस्या—कोयला उद्योग की एक और कठिनाई परिवहन-सुविधाओं की अपर्याप्तता है। कोयला खानों को एक तो बहुधा रेलों से पर्याप्त संख्या में गाड़ियां नहीं मिल पाती और फिर इन गाड़ियों की पूर्ति में भी बहुधा देर हो जाती है। फल यह होता है कि बहुत सा कोयला (Pitheads) पर जमा होता रहता है, जिससे खानों के स्वामियों को बड़ी कठिनाई होती है। अतः खानों से कोयले के उत्पादन को बढ़ाने के लिये यह भी आवश्यक है कि कोयले के परिवहन के लिये पर्याप्त संख्या में गाड़ियां दी जायें इनकी पूर्ति बिना देर के हो और दुलाई भाड़ा उचित हो। इससे लिये रेलों को अपनी मालगाड़ियों सम्बन्धी सुविधाओं का प्रसार

करना पड़ेगा और अपनी कार्य कुशलता को बढ़ाना होगा, जिससे दूर की जा सकने वाली दूरी को कम किया जा सके ।

### University Questions.

1. Point out the distribution of sugar-cane, cotton, tea and coal in India, and discuss their importance in Indian trade and industry. (Agra, 1958)
2. Describe the present position of sugar industry in India. (Agra, 1957).
3. Discuss the present position of the Indian cotton textile industry (Agra, 1956).
4. Describe the growth and state the present position of either the coal industry or the cotton industry in India. (Agra, 1956)
5. Describe any two of the large scale basic Industries of India. (Patna, 1954)

— — — — —

## अध्याय २३

### भारत में कुटीर तथा लघु उद्योग

#### (Cottage and Small-scale Industries in India)

भारत में उद्योगों को बहुधा तीन वर्गों में बाटा जाता है (i) विशाल उद्योग (ii) लघु उद्योग और (iii) कुटीर उद्योग। इस अध्याय में हम अन्तिम दो प्रकार के उद्योगों के बारे में पढ़ेंगे।

परिभाषा.—‘कुटीर’ व ‘लघु’ उद्योगों के बीच कोई स्पष्ट व सर्वमान्य विभाजक रेखा नहीं है। विभिन्न उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए समय-समय पर इनके भ्रम-भ्रम परिभाषाएँ दी गई हैं, और इनमें अन्तर करने के लिए भ्रम-भ्रम मानदण्ड सुझाये गये हैं। तथापि, हम यहाँ इनकी बहस में नहीं पड़ेंगे। हम यहाँ ‘राजकीय आयोग (Fiscal Commission)’ १९४६-५०, द्वारा दी गई परिभाषाओं को अपनायेंगे। ये परिभाषाएँ अब सब से अधिक मान्य हैं। आयोग के शब्दों में “एक कुटीर उद्योग वह है, जो कि पूर्णतः अथवा अंशतः कारीगर के परिवार की सहायता से, पूर्णकाल (whole-time) अथवा अंशकाल (part-time) व्यवसाय के रूप में चलाया जाता है।” दूसरी ओर, “एक लघु-उद्योग वह है, जो मुख्यतः भाड़े के श्रमिकों द्वारा, जिनकी संख्या प्रायः १० से ५० के बीच होती है, चलाया जाता है।” ऊपर की परिभाषाओं में ‘कुटीर’ व ‘लघु’ उद्योगों में अन्तर का आधार ‘भाड़े के श्रम’ का प्रयोग, (और इकाई का आकार) है। इनमें ‘बिजली के प्रयोग’ के आधार पर अन्तर नहीं किया गया है। और यह है भी ठीक, क्योंकि, जैसा कि इस आयोग ने भी बताया है, और हम भी नीचे देखेंगे, कुटीर उद्योगों के विकास के लिये बिजली का प्रयोग आवश्यक है। लघु-उद्योग मण्डल (Small Industries Board) की परिभाषा के अनुसार, लघु उद्योग में वे कारखाने आते हैं, जिनमें ५ लाख से कम की पूंजी लगी है, तथा बिजली का प्रयोग करने पर जहाँ ५० से कम, अथवा १०० से कम व्यक्ति काम करते हैं।

कुटीर तथा लघु-उद्योगों के बीच ऊपर बताये गये मुख्य अन्तर के अतिरिक्त, उनको कुछ अन्य विशेषताएँ या पहचानें भी बताई जा सकती हैं—

कुटीर-उद्योगः—कुटीर उद्योग कारीगर अपने घर में ही, अपने ही ओझारों और साधनों से, केवल अपने या अपने परिवार के श्रम की सहायता से चलाता है। ये उद्योग पूर्णकाल अथवा अंशकाल दोनों प्रकार के हो सकते हैं। यात्रा में ये प्रायः ग्रामीण उद्योग (Village Industries) के नाम से जाने जाते हैं, जैसे कि गुड़ बनाने का उद्योग। वहाँ ये सहायक व्यवसाय दोनों प्रकार के धन्धों के रूप में

होते हैं, और य शकामोन और पूर्णकालीन दोनों प्रकार का रोजगार प्रदान करते हैं। परन्तु नगरी में ये उद्योग पूर्णकाल व्यवसाय के रूप में चलाये जाते हैं।

इन उद्योगों में कारीगर अधिकांश काम अपने हाथों से और परम्परागत ढंग से ही करते हैं। आधुनिक शक्ति-चालित मशीनों का प्रयोग न के बराबर किया जाता है। इनका उत्पादन मुख्यतः स्थानीय बाजारों के लिये होता है। इनमें लगी पूंजी की मात्रा बहुत कम होती है।

लघु-उद्योग—इसके विपरीत लघु-उद्योगों में मुख्यतः भाड़े के श्रम से काम लिया जाता है। इसमें लगी पूंजी की मात्रा भी बड़ी होती है। ये कुछ बड़े क्षेत्रों की भाग को पूरा करने के लिए उत्पादन करते हैं। भारत में ये नगरी तथा उपनगरों में स्थित हैं, और प्रायः पूर्णकाल व्यवसाय के रूप में चलाये जाते हैं।

बर्गीकरण—राजकीय धायोग, १९४६-५० ने कुटीर व लघु उद्योगों को पहले बारी-बारी ग्रामीण व नगरीय में, और फिर भागे भ्रंशकालिक व पूर्णकालिक उद्योगों में बांटा है। हम इसी बर्गीकरण को चार्ट के रूप में पृष्ठ ४५ पर देते हैं, और नीचे व्याख्या दी गई है।

कुटीर-उद्योग—कुटीर उद्योग ग्रामीण और नागरिक दोनों प्रकार के हो सकते हैं। ये भी अपने भ्रंशकालिक और पूर्णकालिक दो प्रकार के हो सकते हैं।

वर्ग ४—(भ्रंशकालिक ग्रामीण कुटीर उद्योग)—इन में वे सब उद्योग शामिल हैं जो तेलिहरो को सहायक कार्य प्रदान करते हैं, जैसे हाथ करघे में कपड़ा बुनना, गहर के कीड़े पालना, टोकरिया बनाना, घाटा पीसना, बीडिया बनाना, इत्यादि।

वर्ग ५—(पूर्णकालिक ग्रामीण कुटीर उद्योग)—इसमें अधिकतर ग्रामीण शिल्प (Village Crafts) शामिल हैं जैसे मिट्टी के बर्तन बनाना, सोहार का काम, बड़ई का काम, पानियों से तेल निकालना, व्यवसायी ग्रामीण खुलाहों द्वारा हाथ करघों से कपड़ा बुनना, चमड़ा रंगने का ग्रामीण उद्योग, गाड़ी बनाना, नाव बनाना (नदियों वाले जिलों में), इत्यादि। ये उद्योग भारतीय गांवों की अर्थ-व्यवस्था के अभिन्न अंग हैं।

वर्ग ६ तथा ७—(भ्रंशकालिक तथा पूर्णकालिक नागरिक कुटीर उद्योग)—नागरिक क्षेत्रों में कुटीर उद्योग प्रायः श्रमिकों को पूर्णकालिक रोजगार ही प्रदान करते हैं। इनमें ये उद्योग शामिल हैं, जैसे सोने चांदी के तार का काम, लकड़ी व हाथी दांत की नक्काशी का काम, पीतल और चांदी का उद्योग, खिलौने बनाने का काम, सिल्क का कपड़ा बनाने का उद्योग, दरेस (Calico) की छपाई और रंगाई का काम इत्यादि।

लघु उद्योग—कुटीर उद्योगों की भांति लघु-उद्योग भी ग्रामीण और नागरिक दोनों प्रकार के हो सकते हैं। ये भी अपने भ्रंशकालिक और पूर्णकालिक दो प्रकार के हो सकते हैं। नीचे इनके उदाहरण दिये हैं।





**वर्ग च (अंशकालिक नागरिक व उपनागरिक लघु-उद्योग) :—**इसमें अधिकांशतः नागरिक क्षेत्रों के वे मौसमी उद्योग शामिल हैं, जिनमें अंशकाल-श्रम (Part-time Labour) लगा होता है, जैसे ईंट बनाना, मिट्टी के बर्तन बनाना इत्यादि ।

**वर्ग ■ पूर्णकालिक नागरिक व उपनागरिक लघु-उद्योग) :—**इसमें नागरिक क्षेत्रों के पूरा वर्ष चलने वाले (बारहमासी) छोटे कारखाने शामिल हैं, जैसे छोटे होजरी कारखाने, इन्जोनियरिंग के कारखाने, सूत सपेटने के मटेरन बनाना, बैसनो के लमड़े Roller Skins) बनाना, टेप (Tape) या पट्टियाँ बनाना, छापेखाने इत्यादि ।

**वर्ग ज (अंशकालिक ग्रामीण लघु-उद्योग) :—**इसमें ग्रामीण क्षेत्रों के वे सब मौसमी कारखाने शामिल हैं जो मुख्यतः कृषि उपज के विभाजन (Processing) से सम्बन्धित हैं जैसे चावल व आटे की मिलें, खडमारी कारखाने (कुछ क्षेत्रों में) घीर गुड़ बनाना आदि ।

**वर्ग झ (पूर्णकालिक ग्रामीण लघु-उद्योग) :—**गावों में पूरा वर्ष पूर्णकालिक कार्य प्रदान करने वाले लघु-उद्योग बहुत ही कम हैं । राजकीय उद्योग के मत में, अतः इस दिशा में नये उद्योग स्थापित करने का सबसे अधिक क्षेत्र है । प्रारम्भ में, केवल कम से कम कोशल व अपेक्षाकृत हल्के (कम वजन के) कच्चे माल के प्रयोग पर आधारित उद्योग जैसे कि बटन, कपड़े की हल्की वस्तुएँ, केन घीर बांस का बना फर्नीचर, अंगराग की साधारण सामग्री बनाने आदि के उद्योग स्थापित किये जाने चाहिये । बाद में धीरे-धीरे अधिक कोशल घीर भारी उपकरणों का प्रयोग करने वाले अधिक पेचीदा उद्योग, जैसे कि कृषि मीजार, हाथ-करघे के सह-साधन (Handloom Accessories), प्रतिदिन के प्रयोग के बर्तन, किरमिच के जूते, रबड़ के जूते, साइकिलों के हिस्से, पड़ियों के हिस्से आदि बनाने के उद्योग स्थापित किये जा सकते हैं ।

**भारत में कुटीर उद्योग —**भूतकाल में भारत की औद्योगिक उन्नति के बारे में १९१८ के औद्योगिक आयोग (Industrial Commission) ने कहा था कि "जिस समय पश्चिमी यूरोप में जो कि आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था का जन्म-स्थान है, प्रसन्न लोग निवास करते थे, उस समय भारत अपने शासकों की अपार सम्पत्ति तथा अपने शिल्पकारों के स्तुत्य कला-कौशल के लिये प्रसिद्ध हो चुका था । बहुत बाद में भी जब भ्रमणशील एवं साहसी पश्चात्य व्यापारिक यात्री सर्वप्रथम भारत में आये, तब यहाँ का औद्योगिक विकास यूरोप के उन्नतिशील के मुकाबले में किसी प्रकार कम नहीं था ।" \* प्रोबेवर का विद्वाना \* के शिल्पकार नाजुक तन्तुओं से कपड़ा बुनने में, रंगों के मिश्रण में, नगों की जड़ाई करने में तथा अन्य अवशिष्ट कला के कामों में।

मे ही विश्व-प्रसिद्ध थे।<sup>२</sup> हाका की मन्मथ नया अन्य स्त्री कपड़ों, रेसमी कपड़ों, ऊनी शाल-दुगाचों, लोहे तथा अन्य धातुओं की रत्नी वस्तुओं मोने और चाही के तार बनाने की कला, प्रस्तर कला, चमकदार काष्ठ कला, लामदार बुद्धिया बनाने की कला, पत्तर पर खुदाई करने तथा जेवरों पर मोने का काम करने की कला आदि में भारत प्रसिद्ध था। चमड़ा बनाने और चमड़े का सामान बनाने की कला तथा बाग़म और तेल, इत्यादि बनाने के कला-कौशल भी भारत में प्रचलित थे। किन्तु ही परदेशी शक्तिशाली ने भारत की कला और उसके सम्बन्धित उद्योगों की भूमि-भूमि प्रशंसा की है। भारत के ये उद्योग केवल म्यान्मार् आदि देशों की ही पूर्ति नहीं करने थे वरन् अपनी निर्मित वस्तुएँ विदेशों का भी पोषण थे।

परन्तु १९वीं शताब्दी में कई कारणों जैसे देशों राज दरवाजों व सरदार-मामलों का सुरक्षा नमान हो जाना, मजदूरों के बने नये काल की प्रतियोगिता रेलों तथा दानावाहन के अन्य नये तथा दुरुगामी मशीनों के विकास के कारण इस प्रतियोगिता का और भी विस्तार ईस्ट इण्डिया कम्पनी और ब्रिटिश मजद की प्रति-कूल नीति, भारत सरकार की विमुक्तता आदि कारणों से भारत के उत्पादकों पुराने, परन्तु समृद्ध उद्योगों तथा कला-कौशलों का पतन होने लगा। १९वीं शताब्दी के मध्य तक इनमें से बहुत से नष्ट हो गये। तथापि, अब भी कुछ उद्योग बचे हैं जो निम्न १००-१५० वर्षों के विरोधी आवाह-रु में जैसे-जैसे अपना अस्तित्व बनाए हुए हैं। अब भी वे बड़ी भटना में लोगों को आकर्षण प्रदान करने हैं। ( ३/ की जनगणना के आँकड़ों के आधार पर १० बी० के० आर० बी० राओ (Dr. V. K. R. V Rao) ने यह अनुमान लगाया है कि कुटीर उद्योगों में ६१ ४१ लाख व्यक्ति, लघु-उद्योगों में २२२ लाख व्यक्ति, और मिश्रित उद्योगों में केवल १४.८२ लाख व्यक्ति लगे हुए थे।<sup>३</sup> १९५१-५२ में कुटीर उद्योगों में लगभग २ करोड़ व्यक्ति लगे हुए थे।) अब भी वे देश की, विशेषतः ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं, और उनका एक अभिन्न अंग है। तथापि, इन सब की दशा अत्यन्त शोचनीय है। देश की अर्थ-व्यवस्था में इनका महत्व तथा इनके लोगों को ध्यान में रखने हुए इनकी कठिनाइयों को दूर करना तथा इनका विकास करना अत्यन्त आवश्यक है। नीचे हम पहले इनका भारत की अर्थ-व्यवस्था में महत्व पढ़ेंगे। फिर, इनकी कठिनाइयों व दोषों का विवेचन करेंगे। उसके बाद यह जानने का प्रयत्न करेंगे कि इन कठिनाइयों व दोषों को दूर करने के उपाय क्या हैं, इस सम्बन्ध में सरकार की क्या नीति है, और वह क्या कर रही है।

<sup>२</sup> इन्डस्ट्रियल कमिशन १९१२ रिपोर्ट पृष्ठ २२५।

<sup>३</sup> Essay on 'Small Scale & Cottage Industries' by Dr. V.K.R.V. Rao in Industrial Problems of India, Ed. by P. C. Jain 3rd Edition, p. 104.

सधु-उद्योग हमारी अर्थ-व्यवस्था में हाल ही में पनपे हैं। तथापि, इनमें लगे हुए लोगों की संख्या की दृष्टि से ये अभी विशेष महत्वपूर्ण नहीं हुए हैं। परन्तु इन का भविष्य बड़ा उज्ज्वल है।

**कुटीर व सधु-उद्योगों का भारत की अर्थ-व्यवस्था में स्थान तथा महत्व**

कुटीर व सधु उद्योगों का विरोधी पक्ष—पिछले कुछ वर्षों से देश की अर्थ-व्यवस्था में कुटीर व सधु उद्योगों के महत्व को पुनः माना जाने लगा है। इस से पूर्व इनको विशेष महत्व नहीं दिया जाता था, और यह सोचा जाता था कि कुटीर उद्योग दिनातीत हो चुके हैं; और किस समय के साथ इनका विनाश अवश्यम्भावी है। भाज भी ऐसे लोगों की कमी नहीं है, जो केवल विशाल उद्योगों के ही पुजारी हैं। उनके अनुसार आधुनिक यन्त्र-युग में कुटीर व सधु उद्योग एक (Anachronism) हैं। उनके विकास को प्रोत्साहन देना औद्योगिक व आर्थिक प्रगति की गति को आगे बढ़ने से रोकना ही नहीं, बरन पीछे लाना है। इस धारणा का मुख्य आधार एक है। वह यह कि उनके मत में विशाल उद्योगों की तुलना में कुटीर व सधु उद्योगों की प्राथमिक कार्यकुशलता (Technical Efficiency) बहुत कम होती है, क्योंकि इन उत्तरोक्त (Latter) उद्योगों में स्वयन्चालित मशीनों का प्रयोग न कर, अधिकांश काम हाथों से या साधारण मशीनों से होता है, और दूसरे, इन्हें विशाल उद्योगों की उपलब्ध बड़े पैमाने की आन्तरिक व बाह्य बचतें प्राप्त नहीं होती। अतः इनके प्रोत्साहन से कई एक हानियाँ होती हैं। इससे एक तो देश की औद्योगिक प्रगति (Technological Progress) रुक जाती है। दूसरे, इससे देश में धन का उत्पादन कम होता है, जिससे एक और, जहाँ लोगों को उपभोग के लिये कम वस्तुएँ उपलब्ध होती हैं, और उनका रहन-सहन का स्तर ऊपर नहीं उठ पाता, वहाँ दूसरी ओर लोगों को बचत करने की शक्ति कम होती है, जिससे देश में पूँजी-निर्माण कम होता है। देश में पूँजी का कम मात्रा में निर्माण होना देश के द्रुत आर्थिक विकास के मार्ग में सब से बड़ी बाधा है। अतः और पूँजी की दी हुई मात्रा से कम मात्रा में धन के उत्पादन का यह प्रथम है कि इन साधनों का सर्वोत्तम प्रयोग नहीं हो रहा है अर्थात् कुछ साधनों का अपव्यय हो रहा है। इससे वस्तुओं की उत्पादन लागत ऊँची पड़ती है, और उनके मूल्य भी ऊँचे रहते हैं। इसमें उपभोक्तृओं के रूप में सम्पूर्ण समाज को हानि होती है। अतः इनके विकास को प्रोत्साहन देना देश के आर्थिक हित में नहीं है।

**कुटीर व सधु उद्योगों के पक्ष में तर्क**—विशाल उद्योगों के पक्ष में और कुटीर तथा सधु उद्योगों में विरुद्ध ऊपर दिये गये तर्क 'प्राथमिक कार्यकुशलता' के प्रश्न पर आधारित हैं। ऊपर के तर्कों में यह मान लिया गया है कि कुटीर उद्योग सदा परम्परा-गर्त विधियों से ही चलाये जायेंगे, कि अतः कुटीर तथा सधु उद्योगों की प्राथमिक कार्य-कुशलता में सुधार नहीं किये जा सकते। परन्तु ऐसा मान लेना हमारी भारी भूल होगी, और औद्योगिकी (Technology) के क्षेत्र में होने वाले आधुनिक विकासों के प्रति धाँवें मूँट लेना होगा। विद्युत शक्ति के विकास ने तथा उससे चलने वाली मोटरों

और छोटी छोटी मशीनों ने अब दशा को काफी बदल दिया है। राजकोपीय आयोग (Fiscal Commission), १९४६-५० के सन्दर्भ में, ".... औद्योगिक उन्नति की प्राधुनिक प्रवृत्तियाँ कुछ प्रकार के कुटीर तथा लघु उद्योगों के पक्ष में संतुलन का निवारण कर रही हैं। शक्ति के स्रोत के रूप में भाष्प-इंजिन (Steam Engine) के स्थान पर विजली की मोटरो और अन्तर्दहन-इंजिनो (Internal Combustion Engines) के प्रतिस्थापन ने कुछ निर्माण उद्योगों में उत्पादन इकाइयों के आर्थिक पैमाने को कम करने की ओर प्रवृत्ति उत्पन्न कर दी है। इसी प्रकार विद्युतशक्ति के प्रयोग से सम्बन्धित 'समायोज्य मशीनों औजारों' (Adjustable Machine Tools) का विकास भी इसी दिशा में कार्यशील हो रहा है।" इस प्रकार प्राधुनिक औद्योगिक विकास कुटीर तथा लघु उद्योगों की सापेक्षिक स्थिति को मजबूत ही बना बना रहे हैं।

यह तो रही प्राधुनिक औद्योगिक विकास की बात, जबकि लघु उद्योगों के विकास को विशिष्ट रूप से ध्यान में रखकर अनुसंधान नहीं किये जाते रहे हैं। परन्तु भविष्य में यदि इस उद्देश्य को सामने रखकर अनुसंधान किये जायें तो कोई कारण नहीं कि विज्ञान तथा औद्योगिकी (Technology) ऐसी उत्पादन-विधियों तथा ऐसी मशीनों व यन्त्रों का विकास न कर सके, जो लघु उद्योगों के लिये विशिष्ट रूप से उपयुक्त हों और उनकी प्राबल्यकारी कार्यकुशलता में पर्याप्त वृद्धि के स्रोत हो।

प्राधुनिक-रूप (Modernised) कुटीर तथा लघु उद्योगों की ऊपर बतलाई गई इस सापेक्षिक शक्ति के कारण ही इन उद्योगों ने संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S A.), यू० के० (U. K.), जर्मनी और जापान जैसे औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों की अर्थ-व्यवस्थाओं में भी सदा ही बड़ा स्थान धारण किया है। इस स्थिति को बहुधा अच्छी प्रकार से समझा नहीं जाता। अतः नीचे हम इससे सम्बन्धित कुछ महत्वपूर्ण आँकड़े देते हैं। १९४८ में संयुक्त राज्य अमेरिका में १ में ४ श्रमिकों की १८ लाख औद्योगिक संस्थाएँ थीं। हाल ही के अनुमान के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका में औद्योगिक संस्थाओं में ६२.५% छोटी व्यवसाय संस्थाएँ हैं, जिनमें देश के ४५% श्रमिक कार्य करते हैं और जिनके द्वारा सम्पूर्ण व्यवसाय का ३४% भाग पूरा किया जाता है। यू० के० (U. K.) में, सरकारी अनुमान के अनुसार, १ से ३० के बीच श्रमिकों वाले कारखाने कुल रोजगार का २६% भाग प्रदान करते हैं और कुल उत्पादन का १६% भाग उत्पन्न करते हैं। जर्मनी में १९२५ में १ से २ के बीच वाली छोटी संस्थाएँ कुल कार्यशील जनसंख्या के २२.३% भाग को रोजगार प्रदान करती थीं। जापान ने यह प्रतीति बहुत जल्दी की। वहाँ १९३० के २ से कम श्रमिकों वाले कारखानों में ५३% औद्योगिक जनसंख्या काम करती थी।\*

जब औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों की अर्थ-व्यवस्थाओं में कुटीर व लघु उद्योगों का इतना बड़ा स्थान है तब भारत जैसे कृषि प्रधान, अर्थविकसित परन्तु

1 Fiscal Commission (1949-50) Report, p. 100-101.

\* Source Fiscal Commission (1949-50) Report p. 101-102.

अतिवासित (Over-populated) देश में जहाँ जनसंख्या बहुत तेजी से बढ़ रही है, जहाँ बेकारी और अपर्याप्त रोजगार (Under employment) की समस्या बड़ा विकट रूप धारण कर चुकी है, जहाँ अकुशल श्रम की अधिकता तथा पूँजी व कुशल श्रम की अत्यधिक कमी है, और जहाँ कुटीर उद्योगों व दस्तकारियों (Handicrafts) की बहुत प्राचीन परम्परा है, वहाँ इन कुटीर व लघु उद्योगों के महत्व को बढ़ा-चढ़ा कर कहने की आवश्यकता नहीं है। भारत की विशिष्ट वर्तमान परिस्थितियों में इनका कई दृष्टिकोणों से विशेष महत्व है। हाल ही में (जून, १९५५ में) ग्राम व लघु उद्योग (द्वितीय पंच-वर्षीय योजना) समिति ने जिसे उसके अध्यक्ष प्रो० डी० जी० कर्वे के नाम के पीछे 'कर्वे समिति' भी कहते हैं (और ध्याने जिसका हम इस छोटे नाम से ही उल्लेख करेंगे), इनके महत्व और द्वितीय पंचवर्षीय योजना में इनके योग पर अपनी रिपोर्ट प्रकाशित की है। इस समिति ने भी इन नीचे दिये दृष्टिकोणों से इन उद्योगों का देश की अर्थ-व्यवस्था में बड़ा महत्व बताया है। नीचे हम इनका अध्ययन करते हैं।

(१) पूर्ण रोजगार (Full Employment) की प्राप्ति की आवश्यकता :— भारत में इस समय बहुत बड़ी मात्रा में बेकारी और अपर्याप्त रोजगार की गम्भीर समस्या है। द्वितीय योजना में योजना आयोग ने अनुमान लगाया है कि भारत में १९५५-५६ में लगभग ५३ लाख व्यक्ति पूर्णतया बेरोजगार थे। (इसके अतिरिक्त, देश की जनसंख्या जितनी तेजी से बढ़ रही है, उसे ध्यान में रखते हुए यह अनुमान लगाया गया है कि प्रति वर्ष लगभग १८ लाख नये व्यक्ति नये काम की लोज में श्रम-बाजार में शामिल हो जाते हैं। अतः १९६०-६१ तक लगभग १ करोड़ और व्यक्तियों के लिये काम प्रदान करने की समस्या होगी। इस प्रकार १९६०-६१ तक देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति साने के लिये १५३ लाख व्यक्तियों के लिये काम उत्पन्न करना होगा।) इनमें जो लोग केवल अपर्याप्त रूप से रोजगार प्राप्त (Under employed) हैं, उनकी संख्या शामिल नहीं है। ऐसे लोगों की ठीक-ठीक संख्या का पता भी नहीं है। परन्तु यह निश्चित है कि उनकी संख्या भी बहुत बड़ी होगी क्योंकि भारत के प्रमुख व्यवसाय, खेती में लगे लोगों को वर्ष भर में केवल ६-७ महीने ही काम मिलता है, शेष समय वे बेकार रहते हैं। फिर वैकल्पिक रोजगार अवसरों (Alternative Employment Opportunities) के अभाव में खेती में आवश्यकता से अधिक व्यक्ति लगे हुए हैं। इसके अतिरिक्त कुछ मौसमी उद्योगों, जैसे चीनी के बारखानों आदि में लगे श्रमिक भी वर्ष में कुछ महीने बेकार रहते हैं। इस प्रकार से बड़ी संख्या में बेकार और अपर्याप्त रूप से रोजगार प्राप्त लोगो का देश में होना देश की मानव-सक्ति की बर्बादी का द्योतक है। साथ ही, ग्राम में वितरण की दृष्टि से यह जीवन-निर्वाह के स्तर से भी नीचे स्तर पर रहने वाले अल्प-भ्रम ग्राम वाले लोगों के वर्ग की बड़ी विकट समस्या उत्पन्न करता है। ऐसी परिस्थितियों में आर्थिक विकास के किसी भी कार्यक्रम में दो बातें आवश्यक हो जाती हैं। (i) एक तो यह कि ऐसे कार्यक्रम से और प्रौद्योगिक बेरोजगारी (Technological Unemployment) दूरित भी नहीं बढ़नी चाहिये। (इस प्रकार की प्रौद्योगिक बेरोजगारी बढ़ने का सबसे अधिक भय 'परम्परागत (Traditional)

हस्त व लघु उद्योगों' में है। कृषि में अभी तक इस प्रकार की बात नहीं हुई है। अतः यहाँ आधुनिक प्रविधियों (Modern Techniques) को इस प्रकार से बदलकर व अनुकूल बनाकर अपनाना चाहिये जिसमें कि इन उद्योगों में लगा थम और पूँजी बेकार न हो जाय। यहाँ हमें यह समझ लेना है कि यह आवश्यक नहीं है कि परिवर्तन अथवा अनुकूलन (Adaptation) से भारत में आधुनिक प्रविधियों की प्रगति रुक जायेगी)।

(ii) दूसरे, प्राथमिक विकास का कार्यक्रम ऐसा होना चाहिए जिससे विभिन्न क्षेत्रों में अधिक से अधिक रोज़गार उत्पन्न हो सके। कुटीर व लघु उद्योगों का विशेष महत्व यहाँ प्राकर विशेष रूप से प्रकट होना है। पिछले ५०-६० वर्षों में देश में विशाल उद्योगों ने पर्याप्त उन्नति की है, जिसके फलस्वरूप भारत इनके द्वारा उत्पन्न की जाने वाली बहुत सी वस्तुओं में अब आत्म-निर्भर हो गया है, और कुछ वस्तुओं (जैसे सूती कपड़े) की आयात के स्थान पर निर्यात भी करने लगा है। परन्तु फिर भी इन उद्योगों में अभी तक कुल लगभग ३० लाख व्यक्तियों को ही काम मिला हुआ है और यह तब जबकि ये उद्योग मुख्यतः उपभोग वस्तुओं के उद्योग रहे हैं। अब और आगे भविष्य में पूँजी वस्तुओं के उद्योगों के विकास पर अधिक ध्यान दिया जायेगा और यह निश्चित है कि उपभोग वस्तुओं के उद्योगों की अपेक्षा पूँजी वस्तुओं के उद्योगों में अधिक पूँजी और कम थम लगना है। ऐसी दशा में केवल विशाल उद्योगों के विकास द्वारा कितने और लोगों को रोज़गार प्रदान किया जा सकता है, यह स्पष्ट ही है। (कुछ लोगों के अनुसार, विशाल उद्योगों के विकास के लाभ देखते समय हमें केवल यह ही नहीं देखना चाहिये कि उनमें प्रत्यक्ष रूप से कितने प्रतिव्यक्ति लोगों को रोज़गार मिला, परन्तु हमें इनके विकास के, व्यापार, यातायात, बैंकिंग आदि के द्वारा रोज़गार अवस्था पर जो गौण प्रभाव (Secondary Effects) होते हैं उन्हें भी देखना चाहिये। यह बात ठीक है परन्तु हमें याद रखना चाहिये कि रोज़गार अवस्था पर गौण प्रभाव तो कुटीर तथा लघु उद्योगों के भी होते हैं और फिर कई विशाल उद्योगों के विकास के मुख्य गौण प्रभाव ही कुटीर तथा लघु उद्योगों का प्रतिव्यक्ति विकास है। उदाहरणार्थ लोहे और इस्पात के उद्योग के विकास के फलस्वरूप लोहे और इस्पात में छोटी छोटी वस्तुएँ बनाने वाले पचासो लघु उद्योगों, इंजीनियरिंग शालाओं व मरम्मत घरों का खुल जाना। ऐसी दशा में विशाल उद्योगों का विकास कुटीर व लघु उद्योगों के विकास के विरुद्ध पड़ कर उनका सहायक ही होगा।

तब कुटीर व लघु उद्योगों का विकास अधिकतम मात्रा में रोज़गार प्रदान करने के लिए आवश्यक है। विशाल उद्योगों की तुलना में इनकी मुख्य विशेषता यह है कि ये श्रमपरक (Labour-intensive) होते हैं। इनमें पूँजी कम और थम अधिक लगते हैं। पूँजी और थम का अनुपात जैसे तो मित्र-मित्र उद्योगों में भिन्न-भिन्न होता है। तथापि उदाहरण के लिए यहाँ सूती कपड़ा बुनने के उद्योग के

ग्राहक देकर बात को स्पष्ट किया जा सकता है। यह नीचे दी गई तालिका\* में किया गया है:—

### भारत में सूती वस्त्र की बुनाई

	प्रति श्रमिक पूँजी का विनिर्गम (रु०)	प्रति श्रमिक उत्पादन (रु०)	उत्पादन का अनुपात	पूँजी की प्रति इकाई निर्गमित श्रमिक
आधुनिक मिल (विशाल उद्योग)	१,२००	६५०	१.६	१
शक्ति करपा (सघु उद्योग)	३००	२००	१.५	४
स्वयं-चालित करपा (कुटीर-उद्योग)	६०	८०	१.३	१३
हाथ करपा ( " )	१५	४५	०.८	३४

भारत की दशाश्वी में जबकि देश में पूँजी और शिक्षित श्रमिकों की बहुत कमी है, और जबकि देश के दून आर्थिक विकास के लिए अन्य अधिक आवश्यक तथा महत्वपूर्ण उद्योगों, जैसे लोहे और इस्पात के उद्योग, आदि मूलभूत व भारी उद्योगों, के लिए ये स्वल्प साधन अधिक से अधिक मात्रा में चाहियें, तब यह और भी आवश्यक हो जाता है कि उपभोग-वस्तुओं की मांग को हम अधिक-अधिक मात्रा में इन कुटीर व लघु-उद्योगों से पूरा करें। जैसा कि हम ऊपर बता आये हैं, इनके चलाने में कम मात्रा में पूँजी चाहिये। इनमें प्रयोग की जाने वाली मशीनें व औजार अधिक आसानी से देश में ही उत्पन्न किये जा सकते हैं। इनका चलाना अपेक्षाकृत अधिक आसान होता है। अतः इनमें बहुत अधिक शिक्षित श्रम की आवश्यकता नहीं होगी।

फिर हमें यह भी ध्यान रखना होगा कि इन उद्योगों में पहले से ही पूँजी व श्रम के रूप में साधन लगे हुए हैं। वर्तमान दशाश्वी में कुटीर व लघु उद्योगों को प्रोत्साहित न करके इन साधनों को वहा से निकलने पर बाध्य करना किसी भी प्रकार से उचित नहीं होगा।

(२) श्रम में जनसंख्या के दबाव को कम करने की आवश्यकता—हम जानते हैं कि देश की खेती में आवश्यकता से अधिक जनसंख्या लगी हुई है। यह इसलिये क्योंकि पिछले ३०-४० वर्षों में जहाँ देश की जनसंख्या बहुत तेजी से बढ़ती रही है वहाँ, देश का आर्थिक विकास रुक रहने के कारण, रोजगार के अवसर उभी तेजी से नहीं बढ़ते रहे हैं। फलस्वरूप ग्रामीण जनता को खेती पर ही अधिक-अधिक निर्भर होना पड़ा है, और खेती में जनसंख्या का दबाव अत्यधिक बढ़ गया है। इसके परिणामस्वरूप देश में खेती का उपनिर्माण व अपखण्डन भी झूठ बढ़ा है, और अधिक-अधिक खेती का प्रसार बहुत छोटा और अनाधिक हो गया है। खेती के विकास व सुयुक्ति-करण (Rationalisation) की किसी भी योजना में खेती में लगे फालतू लोगों को

\* P. S. Lohananthan, "Cottage Industries and the Plan", in Eastern Economist, 23 July, 1943, quoted by Wadia and Merchant in Our Economic Problem, 4th ed. p. 660.

महां से हटाकर अन्य लाभप्रद कार्यों में लगाना, और इस प्रकार प्रति खेतिहर श्रमिक के औसत आकार को बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है। इनके बिना खेती की उन्नति की कोई आशा नहीं की जा सकती। खेती में इस समय कितने फालतू लोग लगे हुए हैं, इस के बारे में अभी निश्चित रूप से तो कुछ नहीं कहा जा सकता। परन्तु तो भी सामान्य अनुमान यह है कि खेती में लगे हुई कम-से-कम १५-२० प्रतिशत जनसंख्या खेती के लिये अवश्य फालतू है। इस अतिरिक्त जनसंख्या को खेती से अन्य उद्योगों में किसी न किसी प्रकार खपाना है यही नहीं, देश की जनसंख्या में प्रतिवर्ष ४५ से ५० लाख व्यक्तियों के बीच वृद्धि होती है। इसका अर्थ यह है कि इसमें से ७०% अर्थात् ३१.५ से ३५ लाख के बीच व्यक्तियों की वृद्धि खेती पर आश्रित लोगों की होती है। परन्तु खेती में जब पहले से ही लगे हुए लोगों को निकाल कर अन्य कार्यों में खपाने की आवश्यकता है, तब खेती में इन नये आने वाले लोगों के लिये स्पष्ट ही कोई स्थान नहीं होगा। अतः इन नव-प्राप्तियों को भी खेती से अन्य कार्यों में खपाना होगा। विशाल उद्योगों में लोगों को खपाने या रोजगार प्रदान करने की कदा एक क्षमता है यह हम पहले ही बनसा आये हैं। ५० वर्ष के पिछले विकास के पश्चात् भी इनमें इस समय केवल ३० लाख व्यक्ति ही लगे हुए हैं। भविष्य के १५-२० वर्षों में इनका द्रुत विकास यदि इतने ही लोगों को और कार्य प्रदान कर दे, तो भी समस्या हल नहीं होती। अतः इस क्षेत्र में भी श्रम-परक (Labour-intensive) होने के कारण कुटीर व लघु उद्योगों का अधिकतम विकास ही सर्वोत्तम उपाय है।

(३) खेतिहरों को सहायक आय के स्रोत की आवश्यकता—यह बात सर्व-विदित है कि भारत के किसान बहुत निर्धन हैं और उनका रहन-सहन का स्तर बहुत नीचा है। यह इसलिये, क्योंकि एक तो भारतीय खेती पिछड़ी होने के कारण उन्हें पर्याप्त आय नहीं देती। दूसरे, उनके पास सहायक आय के स्रोत बहुत कम हैं। ऊपर हम यथास्थान यह भी बता आये हैं कि भारत में खेती एक पूर्णकाल व्यवसाय (Wholetime Occupation) नहीं है। देश के अधिकांश भागों में खेती उसमें लगे लोगों को वर्ष भर में औसतन १-६ मास ही काम प्रदान करती है। शेष समय में लोग बेकार रहते हैं। ऐसी दशा में कुटीर उद्योगों व कार्यों में विकास अत्यन्त आवश्यक है। इससे जहाँ किसानों को बेकार समय में करने के लिये काम मिलेगा, वहाँ इनकी आय भी बढ़ेगी। विशाल उद्योग यहाँ सहायक सिद्ध नहीं हो सकते, क्योंकि किसान ऐसे ही उद्योगों को चला सकने हैं जिनमें कम पूँजी की आवश्यकता हो, जो सरल हों, जिन्हें सुविधानुसार मजदूरी जब चलाया व बन्द किया जा सके, जिनमें उत्पन्न वस्तुओं की मांग स्थानीय ही हो, जिससे कि उत्पादित माल को बेचने में कोई कठिनाई न आये, जिनमें प्रयोग किया जाने वाला कच्चा माल स्थानीय गावों में ही मिल जाय, आदि, आदि। ये सब शर्तें ग्राम-उद्योग (Village Industries) ही पूरी करते हैं। अतः भारत की ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में इनका विशेष महत्व है।



(४) 'सामाजिक लागत' का सिद्धान्त (Theory of 'Social Cost')—विशाल उद्योगों को कुटीर व लघु उद्योगों से बढ़िया इसलिये प्रोत्साहित किया जाता है, क्योंकि विशाल उद्योगों के माल की उत्पादन-लागत कुटीर व लघु उद्योगों के माल की उत्पादन लागत की अपेक्षा काफी नीची होती है। परन्तु उत्पादन-लागतों की इस तुलना में सदा ही केवल 'निजी लागत' (Private Cost) को ही लिया जाता है, 'सामाजिक लागत' ('Social Cost') को नहीं। 'निजी लागत' से हमारा अभिप्राय उत्पादन के उस खर्च से है, जो उत्पादक को स्वयं उठाना पड़ता है। 'सामाजिक लागत' का मतलब उस उत्पादन के फलस्वरूप उस खर्च से है, जो उत्पादक द्वारा स्वयं न उठाया जा कर, सारे समाज को उठाना पड़ता है। अतः सारे समाज के दृष्टिकोण से विशाल और कुटीर तथा लघु-उद्योगों की उत्पादन लागतों की सही तुलना करने के लिये इन 'निजी' व 'सामाजिक' दोनों प्रकार की लागतों को ध्यान में रखना आवश्यक है। जैसा कि राजकोषीय आयोग (Fiscal Commission), १९४६-५० ने बताया है, बहुत सी सामाजिक लागतें ऐसी हैं जो विशाल उद्योगों के विकास के साथ बड़ी मात्रा में पड़ती हैं, जबकि गांवों में कुटीर व लघु उद्योगों के विकास से बहुत छोटी मात्रा में पड़ती हैं। इन सामाजिक लागतों के कुछ उदाहरण निम्नलिखित हैं:—

(i) रहने के मकानों, और सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं की व्यवस्था की बड़ी मात्रा में लागत—यह लागत नगरों में विशाल उद्योगों के विकास के लिये अनिवार्य है, परन्तु गांवों में स्थित कुटीर व लघु उद्योगों के सम्बन्ध में काफी कम की जा सकती है;

(ii) 'सामाजिक बीम' की लागत—यह लागत विशाल उद्योगों में रोजगार में उतार चढ़ावों के कारण उत्पन्न होती है, कुटीर व लघु उद्योगों में यह लागत बहुत ही छोटी मात्रा में होगी। यह इसलिये क्योंकि विशाल उद्योगों में जिस प्रकार अधिक अपनी मजदूरी की आय पर निर्भर होते हैं, उसी प्रकार कुटीर व लघु उद्योगों के अधिक इस आय पर निर्भर नहीं होते। दूसरे, इसलिये भी, क्योंकि गांव का या स्थानीय बाजार अपेक्षाकृत बन्द होता है। अतः उसमें वस्तुओं की माग व रोजगार में बहुत बड़े उतार चढ़ाव नहीं आते।

(iii) रहन-सहन की परम्परागत विधियों में परिवर्तन आने की लागत—विशाल उद्योगों के विकास के साथ यह परिवर्तन आना अनिवार्य है; परन्तु गांवों में स्थित कुटीर व लघु-उद्योगों के विकास के साथ उतना आवश्यक नहीं है। भारत की कृषि-प्रधान अर्थ-व्यवस्था में यह बात विशेष रूप से महत्वपूर्ण है।

यदि ऊपर बताई गई विभिन्न प्रकार की सामाजिक लागतों को भी ध्यान में रखा जाय, तो कुटीर अथवा लघु उद्योगों और विशाल उद्योगों में उत्पन्न वस्तुओं की उत्पादन-लागत में विदेय अन्तर नहीं रहेगा।

(५) उद्योगों के विवेकीकरण (Decentralisation) तथा समान क्षेत्रीय वितरण (Equitable Regional Distribution) की आवश्यकता :—विशाल

उद्योगों की एक विशेषता यह है कि वे कुछ एक स्थानों में केन्द्रित होने की प्रवृत्ति स्थानीयकरण अथवा केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति रखते हैं । इस केन्द्रीयकरण की कई एक सर्वमान्य हानियाँ हैं, जैसे कि औद्योगिक केन्द्रों के दोष, इन औद्योगिक केन्द्रों में ऊँची सामाजिक लागतें, युद्ध के समय में वायुयानों से बमबारी द्वारा इन केन्द्रों के पूर्ण विनाश के द्वारा देश की आर्थिक शक्ति में नष्ट हो जाने का भय, देश के विभिन्न भागों की असन्तुलित आर्थिक उन्नति आदि । उद्योगों के विकेन्द्रीयकरण से ये हानियाँ दूर हो जाती हैं । इसके अन्तर्गत अपेक्षाकृत छोटे छोटे उद्योग देश के विभिन्न भागों में बिस्तृत रूप से फैले होते हैं । इससे अन्य लाभों के साथ-साथ, देश के विभिन्न भागों का सन्तुलित आर्थिक विकास होता है और वहाँ के स्थानीय साधनों का भी पूर्ण प्रयोग होता है । इसके अतिरिक्त, लोगों को रोजगार प्रदान करने की दृष्टि से यह कहीं अच्छा है कि काम को ही लोगों में परो तक ले जाया जाय, बजाय इसके कि उन्हें काम की खोज में गावों और कस्बों और अपने घरों के स्वास्थ्यपूर्ण तथा सुखद वातावरण से उखाड़ कर अत्यधिक भीड़ वाले औद्योगिक नगरों में बड़े-बड़े कारखानों में काम दिलाया जाय ।

(६) आय और घन के वितरण में असमानता में कमी :—आय और घन के वितरण में अत्यधिक असमानता और मजदूरों का शोषण बहुत बड़ी सीमा तक बड़े स्तर के उद्योगों और उनके व्यक्तिगत स्वामित्व का परिणाम है । कुटीर उद्योगों के विकास से ऐसा नहीं होगा । इससे कुटीर उद्योगों में काम करने वालों की आय में बहुत कम असमानता होगी, और भाड़े के मजदूर न होने के कारण उनके शोषण का प्रश्न ही नहीं होगा ।

(७) अन्य कारण :—स्थानीय उपज के विधायन (Processing) के लिये और केवल स्थानीय भाग का वस्तुओं के उत्पादन के लिये कुटीर व लघु उद्योग ही सर्वोत्तम हैं । इनके उत्पादन की विधियाँ ऐसी होती हैं कि ये बड़ी आसानी के साथ अपने उत्पादों को स्थानीय भाग में परिवर्तन के अनुसार बदल सकते हैं । फिर इनके बेचने की व इनके वितरण की लागत भी अपेक्षाकृत कहीं कम होती है । कलापूर्ण वस्तुओं और व्यक्तिगत रुचि को पूरा करने वाली वस्तुओं का उत्पादन भी छोटे स्तर पर ही लाभदायक रहता है ।

ऊपर लिखी बातों से भारत की अर्थ-व्यवस्था में कुटीर व लघु उद्योगों का महत्व भली प्रकार स्पष्ट हो जाता है

**कुटीर व लघु उद्योगों की कठिनाइयाँ व उन्हें दूर करने के उपाय\***

ऊपर हम पृष्ठ ४३ पर कुटीर व लघु उद्योगों का वर्गीकरण यह भाये हैं । वहाँ दिये गये विभिन्न वर्गों के उद्योगों की अपनी अपनी समस्याएँ हैं । यहाँ हम

\* उपायों के लिये कृपया इसी अध्याय में भाये 'प्रथम पंचवर्षीय योजना में कुटीर व लघु उद्योग' शीर्षक के अध्ययन को देखिये ।

स्थानाभाव के कारण उनका अलग अलग अध्ययन नहीं करेंगे।\*१ यहाँ तों हम सभी प्रकार के कुटीर व लघु उद्योगों की मुख्य सामी कठिनाइयों का अध्ययन करेंगे।

यह तो हम इसी अध्याय में ऊपर यथास्थान कह ही आये हैं कि भारत में कुटीर उद्योग सुखद स्थिति में नहीं हैं। “कुछ उद्योग तो बिल्कुल मर चुके हैं, कुछ अन्य मृतप्राय हैं और कुछ पानी पर तिनके के समान संघर्ष कर रहे हैं।”\* यह इसलिये, क्योंकि इन्हे पिछली कई शताब्दियों से गम्भीर कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। ये कठिनाइया मुख्यतः कच्चे माल, निर्माण-प्रविधि, वित्त, विपणन, संगठन, कर, नगरिकी नीति आदि से सम्बन्धित हैं। नीचे हम इन कठिनाइयों का तथा साथ ही इन्हे दूर करने के उपायों का अध्ययन करते हैं :—

(१) कच्चे माल की कमी :— कुटीर तथा लघु उद्योगों में काम करने वालों की एक कठिनाई यह है कि उन्हें पर्याप्त मात्रा में कच्चा माल नहीं मिलता, और जो माल मिलता भी है, वह घटिया किस्म का होता है और अपेक्षाकृत ऊँचे दामों पर मिलता है। यह इसलिये क्योंकि बड़ी मात्रा में अच्छी किस्म का कच्चा माल मध्यजन्म नगरों में बड़े कारखानों को बेच देते हैं। इससे एक तो उनके द्वारा बनाई गई वस्तुएँ घटिया किस्म की रह जाती हैं, दूसरे उनकी उत्पादन लागत अपेक्षाकृत ऊँची पड़ती है। कुछ कुटीर उद्योग अपने कच्चे माल के लिये बड़े स्तर के उद्योगों पर निर्भर होते हैं, जैसे हाथ करघा उद्योग, सूत के लिये सूत कातने वाली मिल्हों पर निर्भर है। बहुत बार इसे मिलो से पर्याप्त सूत नहीं मिलता, जैसे कि द्वितीय विश्वयुद्ध काल में मिलों द्वारा स्वयं अधिक कपड़ा बनाया जाने के कारण, हाथ करघों को इस काम में सूत की बहुत कमी पड़ गई थी। किसी भी प्रकार के संगठन के अभाव में, प्रकेला कारीगर असहाय होता है, वह दशा को सुधारने के लिये कुछ नहीं कर सकता। छोटे कारखानादारों की स्थिति भी इस दिशा में विशेष अच्छी नहीं है।

उपाय :— इस कठिनाई को दूर करने का उपाय यह है कि कारीगरों की सहकारी समितियाँ (Industrial Co-operatives) संगठित की जाय। ये सहकारी संगठन, ग्राम-कार्यों के साथ, साझे रूप से सदस्यों के लिये कच्चा माल खरीदने का कार्य करें। कच्चे माल के अपेक्षाकृत बड़े ग्राहक होने के कारण ये संगठन अपने सदस्यों को अच्छी किस्म का कच्चा माल उचित मूल्य पर और आवश्यक मात्रा में खरीद कर दे सकेंगे। सरकार को भी चाहिये कि वह ऐसी ‘प्रौद्योगिक सहकारी समितियों’ को कुटीर कारीगरों में प्रोत्साहित करें। लघु उद्योगों को लौहा और इस्पात व सीमेंट आदि कच्चा माल देने के लिये ‘राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम’ (National Small

\*१ ऐसे अध्ययन के लिये नृपया फिक्कल कमिशन, १९४६-४० की रिपोर्ट के पृष्ठ १०६-११२ को देखिये।

\* “भारतीय अर्थशास्त्र”. ले० क्यूबेट तथा सिंह, तृतीय हिन्दी संस्करण पृष्ठ २८५।

Industries Corporation) कई एक डिपो खोलने पर विचार कर रहा है। ऐसा एक डिपो परीक्षण के तौर पर लुधियाना में खोला गया है।

(२) प्राचीन व पिछड़ी हुई उत्पादन-विधियाँ व औजार :—भारत में कुटीर उद्योगों में आज भी सताब्दियों, पुराने औजार, जैसे कि तेल निवाले की पुरानी घनिया, जुलाहे का हाथ करघा, आदि प्रयोग में लाये जाते हैं। इनकी शक्ल-मूरत, आकार आदि में कोई परिवर्तन नहीं आया है। फलस्वरूप इन औजारों को प्रयोग करने वाली उत्पादन विधियाँ भी बहुत पुरानी और पिछड़ी हुई हैं। इन उत्पादन-विधियों का पिछड़ापन गावों में घमडा कमाने या मिट्टी के बर्तन बनाने या किसी अन्य उद्योगों में भली भाँति देखा जा सकता है। इस पिछड़ेपन के फलस्वरूप इनका उत्पादन मात्रा में कम, किस्म व समापन (Finish) में घटिया और वही घिसे-पिटे ढंग का तथा एक-रूपनारहित और सागन में महंगा होता है। इससे इनकी प्रतियोगी दशा को धक्का लगता है और इनके लिये बाजार में माग बहुत सीमित होती है।

लघु उद्योगों में भी शैलिक ज्ञान की बहुत कमी है। उनकी उत्पादन-विधियाँ व उनकी मशीनें व औजार भी बहुत उन्नत व साधुनिक ढंग के नहीं हैं।

इस पिछड़ेपन का मुख्य कारण यह है कि कुटीर व छोटे उद्योग धर्मों में औजारों, उत्पादन-विधियों और उत्पादों के क्षेत्र में कोई अनुसन्धान नहीं किया जाता है। मध्यम, वैज्ञानिक, आविष्कारक, सरकार सभी इन और विमुक्त रहे हैं और इनमें लगे कारीगर, साधनों व शिक्षा की कमी के कारण, स्वयं कुछ कर नहीं सकते।

उपाय :—कुटीर उद्योगों की प्राविधिक कार्यकुशलता (Technical Efficiency) को बढ़ाने और इनमें उत्पादन सागत को कम करने के लिये आवश्यक है कि इनमें प्रयोग किये जाने वाले औजारों व उत्पादन-विधियों में सुधार किये जायें। सुधार की इस दिशा में अभी अपार क्षेत्र पड़ा है। इसके लिये अनुसन्धान की आवश्यकता है। यह अनुसन्धान स्वयं कारीगरों व लघु उद्योगपतियों के बूते की बात नहीं है। अतः सरकार व इन उद्योगों के अखिल भारतीय संघठनों को इस ओर अग्रसर होना चाहिये।

परन्तु यहाँ हमें दो तीन बातों को और ध्यान में रखना होगा। एक तो यह कि नये औजारों व नई उत्पादन-विधियों का केवल आविष्कार ही काफी नहीं है। इन्हें कारीगरों में लोकप्रिय बनाना और यह देखना कि वे इन्हें वास्तव में अपनाते हैं, भी आवश्यक है। इसके लिये प्रदर्शन, प्रचार, नई प्रविधियों में शिक्षा का प्रबन्ध आदि सभी कुछ आवश्यक होगा। इस कार्य का बड़ा भाग सरकार को स्वयं करना होगा। साथ ही नये औजारों के उत्पादन व पूर्ति का भी समुचित प्रबन्ध करना होगा।

दूसरे कई एक उद्योगों में नई मशीनें ऐसी होंगी जो बिजली से चलने वाली हों। इसके लिये देश में बिजली के उत्पादन को बढ़ाना और कस्बों तथा गाँवों में

इन उद्योगों तक पहुँचना आवश्यक होगा। साथ ही यह भी देखना होगा कि कुटीर व लघु-उद्योगों को सस्ती दर पर यह बिजली प्रदान की जाय। प्रायः केवल बिजली के बड़े उपभोक्तारों को ही सस्ती दर पर बिजली दी जाती है। गाँवों में भी बिजली पहुँच जाने से देश की अर्थव्यवस्था वास्तव में प्रगतिशील और विकेंद्रित अर्थ-व्यवस्था के रूप में औद्योगीकरण के मार्ग पर आगे बढ़ सकेगी।

परन्तु साथ ही यह बात ध्यान में रखनी होगी कि इन नये औजारों, शक्ति-चालित मशीनों व नई उत्पादन-प्रविधियों को इस प्रकार अपनाया जाय कि इनसे देश में 'प्राथमिक बेकारी' (Technological Unemployment) बिल्कुल भी न पड़े। १९५५ की ग्राम व लघु-उद्योग समिति (कर्वे समिति) ने अपनी रिपोर्ट में इस बात पर विशेष रूप से जोर दिया है।

(३) वित्त (Finance) की कठिनाई :—कुटीर व छोटे उद्योगों की एक और बहुत बड़ी और वास्तविक कठिनाई पर्याप्त मात्रा में व व्याज की उचित दर पर वित्त का न मिलना है। कारीगरों व छोटे उत्पादकों की कच्चा माल खरीदने व संग्रह करने तथा तैयार माल संग्रह करने व मजदूरी भुगतान देने के लिये मध्यकालीन अथवा कार्यशील (working) पूँजी चाहिये। साथ ही, प्रोचर तथा अन्य उपकरण खरीदने, भूमि, इमारतों व मशीनों आदि में निविदा करने और जहाँ कुटीर-कारिगरों की 'औद्योगिक सहकारी समितियाँ' हैं, वहाँ इन समितियों में हिस्सा पूँजी देने के लिये, कारीगरों व छोटे उत्पादकों को दीर्घकालीन व मध्यकालीन पूँजी चाहिये। उन्नत उपकरणों व उत्पादन-प्रविधियों तथा असंगत व बनी इमारतों का प्रयोग करने वाले उद्योगों में दीर्घकालीन पूँजी की अनेकानेक अधिक आवश्यकता होती है। परन्तु इन विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये देश में मजतोजनक व्यवस्था नहीं है। कारीगर बहुधा निर्धन हैं। उनके पास अपनी जमा पूँजी नहीं है। ऋण के लिये आवश्यक जमानत भी नहीं दे पाते। साथ ही उनकी पूँजी की मात्रा भी कम होती है। अतः बड़े उद्योगों व व्यापारियों को वित्त प्रदान करने वाले व्यापारिक बैंक उ ऋण देने में साथ नहीं समझते। उन्हें ऋण देने के लिये अलग से सहकारी संस्थाएँ अथवा औद्योगिक सहकारी समितियाँ भी बृद्ध कम हैं। गाँवों में जो सहकारी समितियाँ हैं, वे प्रचानतः किसानों को ही ऋण देती हैं; उद्योगों को ऋण देने अपने दाय से बाहर का काम समझती हैं। 'उद्योगों को राज्य-सहायता प्रविधि' (State Aid to Industries Acts) के प्रावधानों के अन्तर्गत राज्य सरकार कुछ ऋण देती है। हाल ही में राज्य-सरकारों द्वारा दिये जाने वाले ऋण 'कुछ' मात्रा में भी दिये जाने लगे हैं। परन्तु अब भी इन स्रोतों से 'प्रत्येक' होने वाले आवश्यकता से बृद्ध कम हैं। 'राज्य वित्तीय नियमों' (State Financial Co-ordination) द्वारा भी अब बहुत सीमित मात्रा में 'मध्यकालीन' व 'दीर्घकालीन' दिये जाने लगे हैं। परन्तु इन सबसे भी काम नहीं चलता। अतः, अलग-अलग छोटे उत्पादकों को, सहकारी व मध्यमों पर ही निर्भर रहना पड़ता है।

(Uniform Quality) का प्रभाव, (iii) मशीनों द्वारा तैयार माल की तुलना में कुटीर-उत्पादों की ऊँची उत्पादन लागत, अतः ऊँचे मूल्य—यह कारण सबसे अधिक महत्वपूर्ण है, (iv) कुटीर-कारीगरों में किसी प्रकार के विपणन-संगठन का अभाव । अतः वे अपने माल की बिक्री के लिये पूर्णतया मध्यजनों पर निर्भर हैं । मध्यजन माल के विज्ञापन आदि पर कुछ खर्च नहीं करते, जिससे इनके बाज़ार का क्षेत्र विस्तृत नहीं हो पाता ।

एत सब कमजोरियों के कारण कुटीर व लघु-उद्योग बड़े स्तर के उद्योगों की प्रतिस्पर्धा का सामना नहीं कर पाते हैं और उनके उत्पादों के बाज़ार का क्षेत्र सीमित ही रह जाता है ।

उपाय :—विपणन के क्षेत्र में आवश्यकता इस बात की है कि कुटीर व लघु उद्योगों के माल की माग बढ़ाई जाय और उत्पादकों को इस माल का उचित मूल्य दिलाया जाय । माग को देश और विदेशों में दोनों जगह बढ़ाया जा सकता है । भारत ही भरती बड़ी जनसंख्या के कारण, इसके लिये विज्ञापन क्षेत्र प्रस्तुत करता है ।\* हा इसके अन्धे लोगो की क्रयशक्ति को बढ़ाकर दबी हुई आवश्यकताओं को जमाना होगा । साथ ही, विज्ञापन, प्रदर्शनियों, मेलों, भण्डारो (Emporium), प्रदर्शन-कक्षों (Show Rooms) आदि के द्वारा कुटीर-उत्पादों का व्यापक प्रचार कर लोगो की रुचि इनके पक्ष में बदलनी पड़ेगी । हम दिशा में जपान में उत्तर प्रदेश सरकार का 'कला तथा विल्प-भण्डार' ('Arts and Crafts Emporium') और नई दिल्ली में 'केन्द्रीय कुटीर उद्योग भण्डार' (Central Cottage Industries Emporium) पहले से ही सहायनीय कार्य कर रहे हैं । हाल ही के वर्षों में इसी प्रकार के भण्डार अन्य बड़े नगरों में भी खोले गये हैं प्रयत्न खोले जा रहे हैं । इसके अतिरिक्त विभिन्न राज्य सरकारों प्रमुख नगरों में अपने कार्य केन्द्रों (Work Centres) में दस्तकारी की वस्तुएँ बनवाती तथा बेचती हैं । इस दिशा में ही राज्य सरकारों को और मागे बढ़ना होगा । परन्तु केवल प्रचार से ही काम नहीं चलेगा । बड़े पैमाने पर उत्कृष्ट सस्ते माल से सफ़्त प्रतियोगिता करने के लिये कुटीर व लघु उद्योगों की प्रावधिक कार्यकुशलता बढ़ानी होगी जिससे कि वे भी नीची उत्पादन लागत पर माल तैयार कर सकें और बेच सकें । साथ ही, उचित उपाय अपना कर कुटीर-उत्पादों में भी मशीनों से बने माल वाला समापन (Finish) और किस्म में

\* अन्तर्राष्ट्रीय निगोजन दल, १९५३-५४ जिसका प्रभो प्राग चलकर जिक्र किया जायेगा, का भी इस सम्बन्ध में यह मन था कि 'भारतीय बाज़ार संसार के मन से बड़े सम्भाव्य (Potential) घरेलू बाज़ा में से एक है । यदि यह बाज़ार नगरों और गाँवों दोनों में पूर्णतया विकसित किया जाय तो शायद यह अभी तक देखी गई सबसे बड़ा औद्योगिक क्रान्ति को प्रोत्साहित कर सकता है और भारत को विश्व में प्रमुख उत्पादन तथा उपभोगकर्ता दोनों में से एक बना सकता है ।'

एकरूपता लानी होगी। उचित संगठन के द्वारा उपभोक्ताओं की बढ़ती हुई रुचियों के अध्ययन की, तथा उसके अनुसार नये-नये डिजाइन निकालने की व्यवस्था करनी होगी। मध्यजनों पर निर्भरता को समाप्त अथवा कम करने के लिये कारीगरों को 'सहकारी विपणन समूह' बनाने होंगे, जो, अन्य संस्थाओं के साथ, स्वयं भी ऊपर बताई दिशाओं में काम करेंगे।

विदेशों में संयुक्त राज्य अमरीका, कनाडा, न्यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया, तथा मध्य-पूर्व के देशों में हमारे कुटीर-उत्पादों की बिक्री के लिये अच्छा क्षेत्र है। इन देशों से पहले से ही हमारी दस्तकारी की तथा कलापूर्ण वस्तुओं की मांग आती रही है। उचित उपाय अपनाकर इस मांग को और बढ़ाया जा सकता है। यह देखा गया है कि इन देशों को एक साथ बड़ी मात्रा में और नमूने के अनुसार माल की आवश्यकता होती है। अतः हमें ऐसे ही माल की पूर्ति करनी चाहिये। इस दिशा में कुछ राज्यों में अपनाई गई 'गुण-चिह्न योजना' (Quality Marking Scheme) बड़ी सहायक सिद्ध हो सकती है। अतः इन सभी राज्यों में व्यापक रूप से अपनाया जाना चाहिये। साथ ही, विदेशों में स्थित हमारे व्यापार कमिश्नरों, और राजदूतों को इस ओर अधिक ध्यान देना चाहिये।

१९५२ में अमरीकन संस्था, 'फोर्ड फाउण्डेशन' की ओर से भारत में लघु उद्योगों की दशा का अध्ययन करने और उनकी उन्नति तथा विकास के सुझाव देने के लिये एक अन्तर्राष्ट्रीय नियोजन दल (International Planning Team) बुलाया गया था। इसने विपणन के क्षेत्र में निम्नलिखित कई एक संस्थाओं की स्थापना की सिफारिश की थी:—

(i) केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थापित एक स्वशासित 'विपणन-सेवा-निगम' ('Marketing Service Corporation'), जिसका कार्य उपभोक्ताओं की मांग का सर्वेक्षण (Surveys) द्वारा पता चलाना, उत्पादकों को इन मांगों के अनुसार उत्पादन करने के लिये प्रोत्साहित करना, आदि होना चाहिये। 'विपणन सूचना सेवा' (Marketing News Service) इस निगम का एक अभिन्न अङ्ग होना चाहिये। इसके द्वारा देश में और विदेशों में सभी प्रमुख बाजारों से सम्बन्ध स्थापित किये जाने चाहिये।

(ii) एक राष्ट्रीय 'रूपांकन विद्यालय' ('A National School of Designs') जो डिजाइन (रूपांकन) और फेशन में सृजनात्मक अध्ययन (Creative Studies) का केन्द्र हो।

(iii) 'ग्राहक-सेवा निगम' (Customers Service Corporation), जो भारतीय और विदेशी क्रेताओं को माल की सन्तोषजनक पूर्ति सम्बन्धी सेवा प्रदान करे; और

(iv) निर्यात विकास कार्यालय (Export Development Offices)—एक उत्तरी अमरीका में, और एक योरप में। इनका काम दस्तकारी और कलात्मक वस्तुओं में विदेशी व्यापार प्रोत्साहित करना हो।

(५) संगठन का समन्वय—भारत में कुटीर व लघु उद्योग संगठित नहीं हैं, जब कि छोटे व बड़े स्तर पर होने के कारण, उनका संगठित होना अत्यन्त आवश्यक है। इस संगठन के समन्वय में वे बड़े स्तर के संगठित उद्योगों से लगभग हर क्षेत्र में, जैसे कच्चा माल सप्लाई, नगर मान वषने, वित्त प्राप्त करने, आदि में सार लाते हैं। इसी समन्वय के कारण इन उद्योगों के क्षेत्र में अनुसंधान व अध्ययन आदि की कोई व्यवस्था नहीं है, जिससे एक प्रश्न से इनकी प्रगति रुकी हुई है। अतः इन उद्योगों की विभिन्न कठिनाइयों को दूर करने के लिये इनका संगठित होना अत्यन्त आवश्यक है।

उपराज इसके लिये उपाय यह है कि कुटीर उद्योगों में कारीगरों को औद्योगिक महकरी समितियों में संगठित किया जाय। साथ कच्चा उद्योग में बुनकरों की ऐसी बहुत सी समितियाँ संगठित की गई हैं और उन्हें पर्याप्त सफलता भी मिली है। अन्य कुटीर व लघु उद्योगों में भी इन्हें प्रोत्साहित किया जाना चाहिये। इन समितियों के फिर आगे केन्द्रीय घटक मिश्र संगठन होने चाहिये। उधर निम्नलिखित कुछ वर्षों में केन्द्रीय सरकार ने उद्योगों के विभिन्न वर्गों के लिए अखिल भारतीय मण्डल तथा निगम स्थापित किये हैं। इन मण्डलों तथा निगमों का आगे व्यापक विकास किया जायेगा। इनकी स्थापना में इन उद्योगों के विकास को काफी प्रोत्साहन मिला है। परन्तु उनके साथ ही यह भी आवश्यक है कि प्राथमिक स्तर पर कारीगरों व लघु उद्योगसमितियों को सहकारिता के आधार पर संगठित किया जाय।

(६) राज्य की नीति—देश में कुटीर व लघु उद्योगों की होन दशा का एक और महत्वपूर्ण कारण स्वतन्त्रता प्राप्ति में पूर्व विदेशी सरकार की इन उद्योगों के प्रति उपेक्षा की नीति रहा है। एवं की बात है कि स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् से देश की केन्द्रीय सरकार व विभिन्न राज्य सरकारें इन उद्योगों के पुनर्स्थापन व विकास में लगी हुई हैं। इस दिशा में इन के द्वारा उठाये जाने वाले कदमों का इसी अध्ययन में आगे हम विस्तार नहीं अध्ययन करेंगे। यहाँ तो केवल इतना कह दें कि बिना राज्य की सहस्रता तथा संरक्षण के इनका देश में भली भाँति विकास तथा उन्नति करना लगभग असम्भव है।

( ) बड़े स्तर के उद्योगों की प्रतियोगिता—कुटीर व लघु उद्योग ऊपर बताई गई विभिन्न कठिनाइयों तथा कमजोरियों के कारण बड़े स्तर के उद्योगों की प्रतिस्पर्धा का सामना नहीं कर पाते हैं, और अतः उनमें में बहुत सी का हानि हो रहा है। उदाहरणार्थ, तेल निर्यात के लिए घानियों का स्थान तेल की मिलों से रही है, चावल की हानि से बूटने का स्थान बड़े-बड़े कारखानों से रहे हैं, दियामलाई का कुटीर उद्योग बड़े दियामलाई कारखानों के सामने कम नहीं पा रहा है, इत्यादि, इत्यादि। परन्तु यहाँ हमें यह स्पष्ट करना है कि इस प्रकार की प्रतिस्पर्धा का सभी प्रकार के कुटीर व लघु उद्योगों को सामना नहीं करना पड़ रहा है। कुछ कुटीर व लघु उद्योग बड़े स्तर के उद्योगों के प्रतियोगी हैं और कुछ नहीं।



लघु-उद्योगों को वित्त प्रदान करने के लिए 'उद्योगों को राज्य सहायता अधिनियम' पास किये गये। परन्तु ये सब पद किसी निश्चित नीति के अंगों के रूप में नहीं लिए गये थे। अतः इनसे इन उद्योगों को विशेष प्रोत्साहन नहीं मिला।

१९४७ में देश के स्वतन्त्र होने के पश्चात् सर्वप्रथम देश की अर्थ-व्यवस्था में कुटीर व लघु-उद्योगों के महत्व को अपनी प्रकार समझा गया। और देश की सरकार ने अपनी १९४८ की औद्योगिक नीति में इसे पहली बार स्पष्ट रूप से स्वीकार किया। पंचवर्षीय योजनाओं में इनके विकास के निश्चित कार्यक्रम चयनाये गये हैं, और तदनुसार कई एक महत्वपूर्ण पद उठाये गये हैं। नीचे हम इनका अध्ययन करते हैं।

प्रथम पंचवर्षीय योजना में कुटीर व लघु उद्योग—प्रथम योजना में ग्राम उद्योगों को बड़ा महत्व प्रदान नहीं किया गया था, जो कि इनके दूसरी योजना में प्रदान किया गया है। यह इसलिए, क्योंकि प्रथम योजना खाद्यान्न तथा अन्य कृषि उपज जैसे कच्ची पटसन व कपास आदि की कमी और युद्ध तथा विभाजन के द्वारा डाले गये भार की पृष्ठ भूमि में बनाई गई थी। अतः इस योजना में कृषि, मिर्चाई, दिजली और पातायात की ऊँची प्राथमिकता दी गई थी। तथापि, इस योजना में भी ग्राम व लघु-उद्योगों का देश की अर्थ-व्यवस्था में, विशेषतया गाँवों में (अवर्णात् रोजगार प्राप्त) लोगों को रोजगार देने की दृष्टि से, महत्व पूरी तरह से माना गया था, और साथ ही, यह भी कहा गया था कि केन्द्रीय सरकार को चाहिए कि वह इन्हें भी उनना ही महत्व प्रदान करे जितना कि कृषि को दिया गया है।

साथ ही, शायद सब से पहली बार सम्पूर्ण देश के दृष्टिकोण से और एकीकृत रूप (Integrated Manner) में इन उद्योगों के विकास की कठिनाइयों और समस्याओं पर विचार करने का प्रयत्न किया गया था। इन उद्योगों के आर्थिक आधार को मजबूत बनाने वाली विभिन्न नीतियों और उपायों की सिफारिश की गई थी। योजना में निम्नलिखित इस ग्राम उद्योगों के विकास के कार्यक्रम भी शामिल किये गये थे— गाँवों में तेल का उद्योग, नीम के तेल का साबुन बनाना, धान की भूसी निकालना, ताड़ का गुड़ बनाना, गुड़ और सांड का उद्योग, चमड़ा उद्योग, कम्बल उद्योग, हाथ में बागज बनाना, मधुमक्खीपालन, और दिवामलाई का कुटीर उद्योग। इसके अतिरिक्त, खादी और नारियल की अटा के घग्घे के विकास के बारे में भी प्रस्ताव रखे गये थे। योजना का सामान्य उद्देश्य इन उद्योगों का पुनर्स्थापन करना था, जिससे हिन्दू ग्रामीण जनता को अतिरिक्त रोजगार प्रदान कर सकें।

योजनाकाल में उठाये गये पद—प्रथम योजनाकाल में इस क्षेत्र में निम्न-लिखित दो सबसे अधिक महत्वपूर्ण पद उठाये गये थे :—

(१) ग्राम और लघु उद्योगों के विकास के लिये अलग से एक धन-राशि रखी गई थी। इस योजना में केन्द्रीय सरकार द्वारा १५ करोड़ २० और राज्य सरकारों द्वारा १२ करोड़ २०, इस प्रकार कुल २७ करोड़ २० व्यय किये जाने थे। संशोधित योजना में इस रकम को बढ़ाकर लगभग ५० करोड़ २० कर दिया गया था। इसके

अतिरिक्त, १९५३ में मिल में बने सूनी कपड़े पर लगाये गये १ पीसे प्रति गज के उपकर से प्राप्त धन खादी तथा हाथ करघा उद्योगों को विनीय सहायता देने के लिए प्राप्त होना था। अनुमान यह था कि इस प्रकार इन उद्योगों पर लगभग ४६.५ करोड़ रु० व्यय होगा। वास्तव में ४३.७ करोड़ रु० की रकम व्यय हुई, जिसमें से ३३.६ करोड़ रु० का व्यय केन्द्रीय सरकार और उसकी संस्थाओं ने किया और शेष व्यय राज्यसरकारों ने किया। केन्द्रीय सरकार के इस व्यय में २० करोड़ रु० की रकम ऊपर बताये गये उपकर से प्राप्त हुई थी। इसके अतिरिक्त, सामुदायिक विकास योजनाओं के बजट में कुटीर उद्योगों के कार्यक्रम के लिए लगभग ७ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। वास्तव में यथा १ - करोड़ रु० ही व्यय किये गए।

(२) ग्राम और लघु उद्योगों के नियोजित विकास के लिये संगठन सम्बन्धी सबसे महत्वपूर्ण पद निम्नलिखित ६ प्रखिल भारतीय मण्डलों की स्थापना अथवा पुनर्गठन था:—

- (i) प्रखिल भारतीय हाथ करघा मण्डल (All India Handloom Board) ... (अक्तूबर, १९५२ में स्थापित),
- (ii) प्रखिल भारतीय दस्तकारी मण्डल (All India Handicrafts Board) ... (नवम्बर १९५२ में स्थापित),
- (iii) प्रखिल भारतीय खादी तथा ग्रामीण उद्योग मण्डल (All India Khadi & Village Industries Board) ...  
(फरवरी १९५३ में स्थापित);
- (iv) लघु उद्योग मण्डल (Small-Scale Industries Board)  
(नवम्बर, १९५४ में स्थापित);
- (v) केन्द्रीय मिल्क मण्डल (Central Silk Board) ... (अप्रैल १९५२ में पुनर्गठित); और
- (vi) नारियल की जटा मण्डल (Cair Board) ... (जुलाई, १९५४ में स्थापित)।

लघु उद्योगों के विकास के लिये लघु उद्योग मण्डल के अतिरिक्त निम्नलिखित संस्थाओं की भी स्थापना की गई थी—

(अ) राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम (National Small Industries Corporation) ... (फरवरी, १९५५ में स्थापित)

(आ) लघु उद्योग सेवा शालाये (Small Industries Service Institutes)

इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार ने लघु उद्योगों के लिये एक विकास आयुक्त (Development Commissioner) की नियुक्ति की तथा राज्यों के उद्योग विभागों को और मजबूत किया गया।

ये मण्डल राष्ट्रीय स्तर पर कार्य करते हैं, और अपने अपने क्षेत्र के उद्योगों के विकास के लिये, राज्य सरकारों व अन्य संगठनों के सहयोग से, प्रावधिक प्रशिक्षण विपणन की सुविधाओं, उत्पादों के प्रमाणीकरण (Standardisation) और डिजाइनों

में सुधार, तथा कारीगरों को अन्य कई प्रकार की सहायता आदि प्रदान करते हैं। इनकी क्रियाओं में कुटीर व लघु उद्योगों व दस्तकारियों की दशा धीरे धीरे सुधर रही है और देश की अर्थ-व्यवस्था में उनके महत्व तथा स्थान को माना जाने लगा है।

यहाँ प्रथम योजना की सम्पत्ति के पश्चात् इसी क्षेत्र में हुई निम्नलिखित दो और घटनाओं को बताना अनुचित न होगा:—

(१) अप्रैल १९१७ में मांसिल भारतीय खादी तथा ग्रामोद्योग मण्डल के स्थान पर एक 'खादी तथा ग्रामोद्योग आयोग' की नियुक्ति की गई है, जो इस मण्डल के सभी कार्यों की सम्पन्न करता है तथापि, इस आयोग को उसके कार्यों के सम्बन्ध में सलाह देने के लिये एक खादी तथा ग्रामोद्योग मण्डल का भी संगठन किया गया है।

(२) अप्रैल, १९१८ में 'भारतीय दस्तकारी विकास निगम' की स्थापना की गई है।

भावे हुए 'राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम' तथा 'भारतीय दस्तकारी विकास निगम' के बारे में संक्षेप में पढ़ने हैं। लघु उद्योग सेवासंस्थाओं के बारे में इसी अध्याय में आगे बधास्थान पढ़ा जायेगा।

**राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम (National Small Industries Corporation)**

**स्थापना**— इस निगम की स्थापना भारत सरकार ने फीफ्थ सत्र के अंत राष्ट्रीय नियोजन दल की सिफारिश पर फरवरी, १९१५ में की थी।

यह निगम एक निजी सीमित कंपनी (Private Limited Company) के रूप में संगठित किया गया है। इसकी अधिकृत पूंजी १० लाख रु०। जिसका पूर्ण हक से भारत सरकार ने अभिदान (Subscribe) किया है। भारत सरकार निगम को कार्यशील पूंजी प्रदान करने के लिये समय-समय पर ऋण का अनुदान देती है। इसके जन्म से लेकर ३१ मार्च, १९१८ तक केन्द्रीय सरकार निगम के लिए १० करोड़ रुपये के ऋण और २८ लाख रुपये के अनुदान स्वीकृत किये हैं। १९१८-१९ के वजत में १८० करोड़ रु० (१२० करोड़ रु० के ऋण १८ लाख रु० के अनुदान) की व्यवस्था की गई है।

**उद्देश्य व कार्य**— इस निगम का मुख्य उद्देश्य देश में लघु उद्योगों सहायता देना, उचित प्रदान करना, उनका संरक्षण करना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना है। निगम ने कार्य-क्षेत्र के दृष्टिकोण से लघु उद्योग उच्च उद्योग को माना जाँ जिसमें यदि विजली का प्रयोग होता है तो एक पासी में १० अथवा इससे कम शक्ति कार्य करते हो, और यदि विजली का प्रयोग नहीं होता है तो एक पासी में १० अथवा व्यक्ति काम न करते हो, और जिसकी पूंजी सम्पत्ति १ लाख रु० से अधिक न हो। निगम के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं:—

(१) केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों से लघु उद्योगों के लिए पर्याप्त मात्रा में आदेश (Orders) प्राप्त करना;

० इस दल के बारे में इसी अध्याय में आगे बधास्थान देखिये।

(२) जिन लघु उपक्रमों ने इस प्रकार के आदेश प्राप्त किये हों, उन्हें वित्त तथा प्राबन्धिक सहायता, आदि प्रदान करना, जिससे वे आदेश की वस्तुओं को इच्छित प्रकार एवं प्रमाण की बना सकें।

(३) छोटे कारखानों को किराया-क्रय प्रणाली (Hire Purchase system) के आधार पर मशीनें देना।

(४) लघु उद्योगों द्वारा निर्मित वस्तुओं की बिक्री व्यवस्था में सहायता देना— इसके लिये मुख्य उत्पादन-केन्द्रों में थोक बिक्री के डिपो खोलना, और चलती फिरती गाड़ियों द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में लघु उद्योगों का मान बेचना।

(५) बड़े उद्योगों एवं लघु उद्योगों के बीच समन्वय लाने का प्रयत्न करना, जिसमें कि लघु उद्योग बड़े उद्योगों की आवश्यकता की गौण वस्तुओं तथा पुर्जों का आदि को उत्पन्न कर सकें। और

(६) बैंकों तथा अन्य संस्थाओं से लघु उद्योगों को मिलने वाले ऋणों का प्रभियोत्तर करना तथा गारण्टी देना।

**कार्यकरण** —निगम की स्थापित हुए तीन वर्ष से ऊपर हो गये हैं। इस छोटी सी अवधि में ही निगम ने सराहनीय कार्य किया है। इसने लघु उद्योगों को ३२ लाख रु० के सरकारी आर्डर प्राप्त कराये हैं। इसने राज्य व्यापार निगम की मार्फत रुस को एक बार २॥ लाख जोड़े जूते और फिर ६५,००० जोड़े जूते और पोलैंड को ५४,००० हजार जोड़े जूते भेजने के आर्डर प्राप्त किये हैं। इसने फरवरी १९५८ के अन्त तक किराया-क्रय प्रणाली के आधार पर दी जाने वाली कुल राशि ३२१ करोड़ रु० के मूल्य की लगभग ४ हजार मशीनों के लिये प्रार्थना पत्र स्वीकार किये, और इन में से १७४ करोड़ रु० के मूल्य की लगभग २६०० मशीनों के लिए बातचीत पूरी की। छोटे कारखानों में बने माल को बेचने में सहायता देने के लिये निगम ने निम्नलिखित स्थानों पर थोक बिक्री के डिपो खोले हैं:—भागरा (जूने), मलीगढ (ताने), छुरजा (मिट्टी के बर्तन), कलकत्ता सूनी होशरी), सुधियाना (ऊनी होशरी, सिलाई मशीनें और साइकिलों के हिस्से), बन्यई (रंग तथा वास्ति) और रेनीगुन्टा (काच के मनके)। छोटे कारखानों की लोहे तथा इस्पात सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये निगम ने सुधियाना में कच्चे माल का एक डिपो भी खोला है। निगम ने लघु उद्योगों द्वारा बनाये गये माल को ग्रामीण क्षेत्रों में बेचने के सिधे तीन चलती फिरती गाड़ियां भी चलाई हैं।

**सहायक निगम (Subsidiary Corporation):**—निगम के कुछ कार्यों का विकेन्द्रीकरण करने के लिए फरवरी मार्च, १९५७ में बम्बई, कलकत्ता, मद्रास और दिल्ली में चार सहायक निगम स्थापित किये गए हैं। प्रत्येक सहायक निगम की अधिकृत पूंजी १० लाख रु० और परिसत् पूंजी २॥ लाख रु० है।

**भारतीय दस्तकारी विकास निगम, Indian Handicrafts Development Corporation):**—भारतीय दस्तकारियों के विकास और दस्तकारी की वस्तुओं को

देश-विदेश में खपत बढ़ाने के लिये भारत सरकार ने अप्रैल, १९५८ में इस निगम की स्थापना की है। निगम की अधिकृत पूंजी १ करोड़ ६० है।

निगम का मुख्य उद्देश्य दस्तकारी की वस्तुओं के उत्पादन को वाणिज्यिक आधार पर व्यवस्थित करना होगा, ताकि अधिक से अधिक चीजें तैयार करके विदेशों में भेजी जा सकें और साथ ही घरेलू आवश्यकताएँ भी पूरी हो सकें। इसके लिये निगम विक्री-केन्द्र, एजेंसिया आदि खोलेगा और ध्यापारिक सम्पत्तियों से सम्पर्क रखेगा। वह इस बात का भी सर्वेक्षण करेगा कि विदेशों में भारतीय दस्तकारी की चीजें अधिक से अधिक कैसे खपाई जा सकती हैं। निगम सहकारी संस्थाओं और दस्तकारों की सहायता से तथा अपने उत्पादन-केन्द्र खोल कर अधिक माल तैयार करायेगा। इसके अतिरिक्त, निगम उत्पादन बढ़ाने, उत्पादन के उन्नत तरीके अपनाने, अच्छी प्रबन्ध-व्यवस्था कायम करने और माल की खपत बढ़ाने में दस्तकारों की सहायता करेगा। तथापि, निगम अखिल भारतीय दस्तकारी मण्डल अथवा राज्य सरकारों के अन्य संगठनों की क्रियाओं को किसी प्रकार समाप्त नहीं करेगा।

#### सम्मिलित उत्पादन कार्यक्रम (Common Production Programme).—

प्रथम पंचवर्षीय योजना का एक और महत्वपूर्ण पहलू सम्बन्धित विशाल तथा लघु-उद्योगों के लिये सामान्य उत्पादन-कार्यक्रम के सिद्धान्त को अपनाना था। योजना में यह सिफारिश की गई थी कि, सुधार के अन्य पक्षों के साथ, नीति का प्रथम उद्देश्य यह होना चाहिये कि प्रत्येक कुटीर उद्योग के लिये एक ऐसे क्षेत्र की व्यवस्था की जाय, जिसमें वह समूहित रूप से कार्य कर सके। जहाँ कहीं एक विशाल उद्योग व कुटीर उद्योग में प्रतिযোগिता हो, वहाँ (कार्यकुशलता, विकास के लिये क्षेत्र और रोज़गार की सम्भावना आदि बातों को ध्यान में रखते हुए) सम्मिलित उत्पादन कार्यक्रम बनाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये। इस कार्यक्रम को ऐसे चलाना चाहिये, जिससे कि दोनों प्रकार के उद्योग धीरे-धीरे घनिष्ट रूप से एक दूसरे के अंग हो जायें। ऐसे कार्यक्रम में निम्नलिखित एक या अधिक बातें शामिल हो सकती हैं :—

- (i) कुटीर उद्योग के लिये उत्पादन के क्षेत्रों को सुरक्षित रखना;
- (ii) विशाल उद्योग की क्षमता के विस्तार पर रोक लगाना;
- (iii) विशाल उद्योग के उत्पादन पर उपकर (Cess) लगाना—इससे प्राप्त धन से कुटीर उद्योग को विकासार्थ सहायता प्रदान करना;
- (iv) बच्चे मालों की पूर्ति की व्यवस्था करना, और
- (v) अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण आदि में आदान-प्रदान एवं समन्वय स्थापित करना।

अभी तक किसी भी उद्योग के लिये पूर्ण रूप से तैयार सम्मिलित कार्यक्रम नहीं बनाया गया है। तथापि, कई एक लघु-उद्योगों के विकास एवं सहायता के ऊपर लिखी बातों में से एक या अधिक को अपनाया गया है। इसके कुछ उदाहरण नीचे दिये जाते हैं :—

कुछ प्रकार के सूती कपड़े (जैसे कुछ निश्चित बोर्डार्ड व किनागे की धोनिया, सादियाँ, लुंगिया आदि) का उत्पादन हाथ-बन्धा उद्योग के लिये सुगठित कर दिया गया है। बड़ी मिलों के उत्पादन पर १ पैसा प्रति गज का दर पर विशिष्ट उपकर (Special Cess) लगाया गया है और इन प्रकार प्रत्येक धन-राशि (योजनाकाल में २० करोड़ ००) में हाथ-बन्धा और खाद्य उद्योग को वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है।

घमड़ों के जूतों और चमड़ा चमड़े के उद्योग में पहले में स्थित बड़ी मिलों के पर्याप्त विस्तार व्यवस्था नई बड़ी मिलों की स्थापना के सभी प्रार्थना-पत्रों की इस दृष्टि में परीक्षा की जाती है कि उनका कुटीर व लघु उद्योगों पर सम्भवतः क्या प्रभाव पड़ेगा। इस नीति के फलस्वरूप प्रथम योजना के आरम्भ से अब तक इस उद्योग में न ही तो कोई नई बड़ी मिल की स्थापना का धोरण ही पहले से स्थित बड़ी मिल के पर्याप्त विस्तार का कोई प्रार्थना-पत्र सरकार में अनुमति पा सका है। इसके प्रतिरूप, मार्च, १९५४ से घमड़ों के जूतों के बड़े पैमाने के उद्योग पर उत्पादन-मुक्त्युक्त लगा दिया गया है।

दियासलाई उद्योग में, दियासलाई की २५ गुनं बिन्दुिया प्रतिदिन तक उत्पन्न करने वाले कारखानों का एक तथा 'डी' (D) वर्ग सम्मिल किया गया है, और इन कारखानों को उत्पादन-मुक्त में मिलन वाली छूट (Rebate), को बढ़ा दिया गया है।

अन्य उद्योग :—बड़ी मिलों द्वारा कपड़े की छायाई को उनके १९४६-५४ की अवधि के आधिक्यम उत्पादन तक सीमित कर दिया गया है। कपड़े-बनाने (Garment-making) के बड़े कारखानों की क्षमता के विस्तार पर रोक लगा दी गई है। नहाने के मावुन के उद्योग पर विभेदात्मक (Differential) उत्पादन-मुक्त्युक्त लगाया गया है, और मावुन बनाने में प्रयोग होने वाले नीम के तेल व अज्जाय तेलों पर (१ प्रांत प्रति गैर की) अवय-सहायता (Subsidy) दी जाती है। बटन में अन्य उद्योगों, जिनमें कई प्रकार के हथि-प्रोडर, फर्नीचर, मेलों का सामान, श्लेट्स व पेंसिलें, बाँझ, लिफ्टों की स्टाही, बाज. मोपत्रनियों आदि के उद्योग सम्मिल हैं, यह निर्णय किया गया है कि उत्पादन का और विस्तार छोटे कारखानों के लिये सुरक्षित रखा जायेगा।

वित्त :—प्रथम योजना में ग्राम तथा लघु उद्योगों के विकास के लिये पर्याप्त धन की व्यवस्था पर भी बहुत जोर डाला गया था। इसके लिये दो मुख्य सुझाव रखे गये थे—एक तो ग्रामीण बारीगरो का 'औद्योगिक सहकारी समितियों' में संगठन, और दूसरा, राज्यों में वित्त निगमों (Finance Corporations) का संगठन। प्रथम योजनाकाल में 'औद्योगिक सहकारी-ता' ने तो बहुत कम प्रगति की है। केवल हाथ-करघा उद्योग में ही इसकी उन्नति उसाहजनक रही है। तथापि, वित्त-व्यवस्था सम्बन्धी अन्य दो दिशाओं में महत्वपूर्ण कदम उठाये गये हैं। एक तो लघु व मध्य

उद्योगों को वित्तीय सहायता देने के लिये १३ राज्यों में 'राज्य वित्तीय निगम'\* स्थापित किये गये हैं। १९५५-५६ में इन निगमों ने ३ करोड़ ६० से अधिक के ऋण स्वीकार किये; इसमें से १.५ करोड़ ६० के ऋण वास्तव में दिये गये। दूसरे, 'उद्योगों को राज्य-सहायता अधिनियम' (State Aid to Industries Acts) के अन्तर्गत कुटीर व लघु उद्योगों को दिये जाने वाले ऋणों के नियमों व शर्तों आदि को अधिक आसान कर दिया गया है, और अधिक मात्रा में ऋण दिये जाने लगे हैं। योजना के अन्तिम दो वर्षों में इन नियमों के अधीन लगभग ३ करोड़ ६० के ऋण स्वीकार किये गये थे।

**शोध तथा प्रशिक्षण (Research and Training) :—** प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह सिफारिश की गई थी कि ग्राम उद्योगों, दस्तकारियों और लघु उद्योगों में शोध तथा प्रशिक्षण की आवश्यकता को अधिकतम महत्व प्रदान किया जाना चाहिये, और इसके लिये कई एक प्रकार की शोध व प्रशिक्षण संस्थाओं की स्थापना व कार्यक्रमों के अमलाने के प्रस्ताव रखे गये थे। तदनुसार, प्रथम योजना काल में कई एक महत्वपूर्ण पद उठाये गये हैं।

**लघु उद्योग सेवा शालायाँ (Small Industries Service Institutes) :—** १९५३ में भारत सरकार ने लघु उद्योगों की समस्याओं का अध्ययन करने के लिये प्रमरीकन संस्था, फोर्ड फाउण्डेशन के द्वारा वित्तपोषण का एक अन्तर्राष्ट्रीय नियोजन दल बुलाया था। इस दल की सिफारिश पर बम्बई, कलकत्ता, मद्रास और दिल्ली में चार प्रादेशिक (Regional) 'लघु उद्योग सेवा शालायाँ' स्थापित की गई हैं। इनकी शाखायाँ त्रिवेन्द्रम्, हैदराबाद, पटना, लुधियाना, राजकोट और आगरा में स्थापित की गई हैं। इलाहाबाद, कटन, शिलांग, इन्दौर, हुबली और बंगलौर में भी ऐसी शाखा-शालाओं की स्थापना का निर्णय लिया गया था। ये सेवा शालायाँ लघु उद्योगों को उन्नत प्रविधि, उपकरण, डिजाइनों और (Layouts) आदि के बारे में प्रावैधिक सेवाएँ, सलाह और सहायता प्रदान करती हैं। इसके लिये इन शालाओं में विभिन्न विषयों जैसे मेकेनिकल इंजीनियरिंग, वैद्युत इंजीनियरिंग, रासायनिक इंजीनियरिंग, चमड़ा कला, बड़ईगरी, सोहारी, आभूषण, व्यापारिक प्रदर्शन, इत्यादि के विशेषज्ञ रहते हैं। कुछ विशिष्ट लघु उद्योगों, जैसे फाउन्ड्री (Foundry), सजिनल औजार आदि के लिये विदेशी विशेषज्ञों की सेवाओं को भी प्राप्त किया गया है।

अखिल भारतीय खादी तथा ग्राम उद्योग मण्डल ने ग्राम उद्योगों में अनुसंधान के लिये वार्षिक में एक केन्द्रीय प्रौद्योगिक-शाला (Central Technological Institute) की तथा वारीयरी के प्रशिक्षण के लिये नासिक में एक केन्द्रीय प्रशिक्षण-शाला और देश के अन्य भागों में क्षेत्रीय प्रशिक्षण-शालाएँ स्थापित की हैं।

\* इनके विस्तृत अध्ययन के लिये कृपया अगले अध्याय में यथास्थान देखिये।

लघु उद्योग मण्डल के कार्यक्रम में कई उद्योगों, (जैसे बटई का काम, लोहारी, चमड़े का काम और मिट्टी के बर्तनों का काम) के लिये आदर्श कार्य-केन्द्र (Model workshops), और कुछ अन्य के लिये केन्द्रीय कार्य-केन्द्रों और सेवा-केन्द्रों सहित सहकारी समितियों की स्थापना शामिल है।

अखिल भारतीय दस्तकारी मण्डल ने नये रूपांकनों व ढंगों (Designs & Patterns) और उन्नत विधियों में शोध की सहायता दी है, दस्तकारी की वस्तुओं का विपणन सम्बन्धी सर्वेक्षण संगठित किया है और देश में तथा बाहर दस्तकारी की वस्तुओं की प्रदर्शनियों का प्रवर्धन किया है।

इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों की योजनाओं में प्रशिक्षण सुविधाओं के लिये धन की व्यवस्था की गई है। १९५४-५५ तक इसके लिये ४ करोड़ ८० लाख रुपये थे।

प्रशिक्षण सुविधायें मुख्यतः दो स्तर पर प्रदान की जाती हैं—एक तो औद्योगिक विद्यालयों (Industrial Schools) में, और दूसरे, काम करने वाले कारीगरों की प्रशिक्षण व प्रदर्शन दलों तथा अध्ययन कक्षाओं (Tutorial Classes) आदि के द्वारा।

विपणन (Marketing):—दस्तकारी की वस्तुओं के विपणन के संगठन के सम्बन्ध में प्रथम योजना में यह सिफारिश की गई थी कि 'उपभोक्ता सहकारी समितियों' (Consumers' Co-operatives) की 'उत्पादक सहकारी समितियों' (Producers' Co-operatives) में सम्मिलित किया जाय, और भण्डार (Emporia) खोले जायें। तदनुसार, बड़े नगरों में खादी ग्रामोद्योग तथा दस्तकारियों के लिये बड़े भण्डार खोले गये हैं। हाथ-करघा मण्डल ने प्रत्येक राज्य में कई एक बिक्री-केन्द्र (Sales Depots) खोले हैं, और घूमती-फिरती बिक्री वाहिया (Mobile Sales Vans) भी चलाई हैं।

सरकार की सामान क्रय नीति (Governments' Store Purchase Policy):—प्रथम योजना काल में एक और महत्वपूर्ण बात यह हुई है कि सरकार ने सामान क्रय समिति (Stores Purchase Committee) की सिफारिश को मिटाकर स्वीकार कर लिया है कि वह कुछ निश्चित प्रकार का सामान केवल ग्राम व लघु उद्योगों से ही खरीदे, और इन्हें बड़े उद्योगों के माल के मूल्य से १०-१५ प्रतिशत अधिक मूल्य दे। फलस्वरूप सरकार ने कुटीर व लघु उद्योगों से १९५२-५३ में जहाँ ६६ लाख रु० का माल खरीदा था, वहाँ १९५४-५५ में १०५ लाख रु० का माल खरीदा।

प्रगाढ़ क्षेत्र कार्यक्रम (Intensive Areas Programme):—प्रथम योजना काल में खादी और ग्रामोद्योग मण्डल ने ग्रामोद्योगों के विकास के लिए एक 'प्रगाढ़ क्षेत्र कार्यक्रम' आरम्भ किया था। इस कार्यक्रम का उद्देश्य २० से ३० हजार की जनसंख्या के ३० से ४० गावों के सम्मिलित प्रदेश का सर्वांगीण आर्थिक विकास



करना और ग्राम उद्योगों का विकास इस विकास कार्यक्रम के एक अविभाज्य अङ्ग के रूप में करना है। प्रथम योजनाकाल में ऐसे ३५ 'प्रगाढ क्षेत्रों' में काम आरम्भ किया गया था।

**औद्योगिक वस्तियाँ (Industrial Estates).—**प्रथम योजना काल में लघु उद्योगों के विकास के लिये उठाया गया एक और महत्वपूर्ण पद औद्योगिक वस्तियों तथा उपनिवेशों ('Colonies') की स्थापना है। १९५५-५६ में विभिन्न आकार की १५ औद्योगिक वस्तियों की स्थापना की स्वीकार किया गया था। ऐसी औद्योगिक वस्तियाँ बड़े कस्बों या नगरों के समीप उचित स्थानों पर स्थापित की जा रही हैं। इनके सहायक हैं नई दिल्ली के पास 'ओखला' और इमाहाबाद के पास नैनी में स्थापित की गई औद्योगिक वस्तियाँ। कहा जा तो राज्य सरकार लघु उद्योगपतियों को स्थान (Sites) देव देती है या किराया कर प्रणाली पर उठा देती है या इमारतें बनाकर उन्हें या तो किराये पर उठा देती है या सीधे अपना किराया-कर प्रणाली पर देव देती है। इन वस्तियों में सरकार कुछ सामान्य सेवाएँ प्रदान करती है। इन वस्तियों की स्थापना का एक मुख्य उद्देश्य यही है कि बहुत से लघु स्तरीय उद्योगों व कारखानों को एक ही स्थान पर स्थापित कर के सम्मिलित सेवाओं और अन्य सुविधाओं, जैसे कि भ्रष्टाचार, सुविधाजनक स्थान (site), बिजली, पानी, गैस, भाप, संक्षिप्त हवा (Compressed Air), रेल में माल उतारने तथा चढ़ाने की सुविधा (Railway Sidings), सुरक्षा (Watch and Ward) आदि का लाभ प्राप्त कराया जाय। इससे उनकी कार्यक्षमता बढ़ेगी, उत्पादन में एक समान प्रमाण (standards) को बनाये रखा जा सकेगा और माल तथा उपकरणों का बचतपूर्ण प्रयोग होगा। साथ ही, पास पास स्थित होने के कारण, कुछ उद्योग अन्य उद्योगों की वस्तुओं और सेवाओं को अधिक अच्छी प्रकार प्रयोग कर पायेंगे जिससे वे परस्पर निर्भर व पूरक हो पायेंगे। साथ ही ये वस्तियाँ देश के उद्योगों के विकेंद्रीकरण में और प्रादेशिक औद्योगिक विकास में बहुत सहायक सिद्ध होगी।

ये वस्तियाँ मापदण्डों दो प्रकार की हैं : एक तो बड़े शहरों तथा शहरी क्षेत्रों के समीप बड़ी वस्तियाँ तथा दूसरी मामूलादिक विकास खण्डों में बनाई गई छोटी वस्तियाँ। बड़ी वस्तियाँ बनाने पर लगभग २० से ३० लाख रुपये लागत आती है, मामूलादिक विकास खण्डों की छोटी वस्ती की अनुमानित लागत लगभग २ से तीन लाख रु० है।\*

**सामूदायिक विकास क्षेत्रों में 'प्रयोग योजनाएँ' (Pilot Projects).—**प्रथम पंचवर्षीय योजना में एक और महत्वपूर्ण सिद्धारिथ यह भी कि ग्राम उद्योग संगठित समूह के रूप में कार्य करने वाले ग्राम समूदाय के अंग होने चाहिये। अतः जब देश में सामूदायिक विकास योजनाएँ आरम्भ की गईं, तब प्रत्येक योजना क्षेत्र में कुटीर व लघु उद्योगों के प्रोत्साहन के लिये निश्चित धन व्ययस्था की गई थी। परन्तु इस धन-राशि का वास्तविक प्रयोग उसाहजनक नहीं रहा। योजना के

\* उद्योग-ध्यापार पत्रिका, जून, १९५८, अंक, पृष्ठ १०३८।

अन्तिम वर्ष में जाकर सामुदायिक विकास खण्डों में इन उद्योगों के उचित संगठन व प्रगाढ विकास के लिये २६ प्रयोग योजनाएँ (Pilot Projects) आरम्भ की गई थी।

**परिणाम—**केन्द्रीय व राज्य सरकारों तथा अखिल भारतीय मण्डलों के ऊपर बतलाये गये विकास प्रयत्नों द्वारा प्रथम योजनाकाल में विभिन्न उद्योगों में उत्पादन तथा रोजगार में कहीं तक वृद्धि हुई है, इसे ठीक ठीक नहीं बतलाया जा सकता। यह इसलिये क्योंकि एक तो देश में इस सम्बन्ध में आकड़े उपलब्ध नहीं हैं, और दूसरे, अधिकांश विकास-व्यय शोध, प्रशिक्षण विपणन, आदि भविष्यार्थों के संगठन पर किया गया है। इस प्रकार के व्यय में उद्योगों का प्राथमिक आधार मजबूत होता है, और भविष्य में उत्पादन तथा रोजगार बढ़ाने की शक्ति में वृद्धि होती है, तुरन्त ही उत्पादन तथा रोजगार नहीं बढ़ता। तथापि, कुछ उद्योगों में, जिन में अखिल भारतीय मण्डलों ने अपने प्रयत्न केन्द्रित किये थे, पर्याप्त उन्नति हुई है। उदाहरणार्थ, हाथ करघे के सूती कपड़े का उत्पादन १९५०-५१ में ७४० करोड़ गज था, १९५५-५६ में यह बढ़ कर १४५ करोड़ गज हो गया था। इसी प्रकार खादी का उत्पादन भी बढ़ा—१९५०-५१ में केवल १.३ करोड़ रु० की खादी तैयार की गई थी, १९५५-५६ में ५.३५ करोड़ रु० के मूल्य की खादी तैयार की गई थी। योजना में शामिल किये गये अन्य ६ ग्राम उद्योगों के विकास का कार्य भी आरम्भ हो चुका है।

**द्वितीय पंचवर्षीय योजना में कुटीर व लघु उद्योग—**प्रथम योजना की तुलना में द्वितीय योजना में कुटीर व लघु उद्योगों की कहीं अधिक महत्व प्रदान किया गया है, और तदनुसार इन के कहीं बड़े विकास-कार्यक्रम रखे गये हैं। इन कार्यक्रमों के सम्बन्ध में मुख्य नीति जून १९५४ में नियुक्त 'ग्राम तथा लघु उद्योग समिति' (जिसे उसके अध्यक्ष प्रो० कर्वे के पीछे 'कर्वे समिति' भी कहा जाता है) ने निर्धारित की है। अपनी निष्कारियों करते समय इस समिति ने मुख्यतः निम्नलिखित तीन ध्येय अपने सामने रखे थे—

(१) द्वितीय योजना काल में, जहाँ तक हो सके, और अधिक प्राथमिक-वैज्ञानिक (Technological unemployment), जो कि विशेषतः परम्परागत ग्राम उद्योगों में होती है, न होने दिया जाय। (तथापि, समिति ने यह भी माना कि इन उद्योगों में भी, जहाँ तक तुरन्त सम्भव है, प्राथमिक उन्नति होनी चाहिये, और भविष्य में उन्नत प्राविधियों की धीरे-धीरे अपनाने का एक निर्दिष्ट कार्यक्रम होना चाहिये। साथ ही, जहाँ नई पूँजी का विनियोग किया जाना है, वहाँ यह यथासम्भव उन्नत उपकरणों में ही होना चाहिये।)

(२) योजनाकाल में ग्राम तथा लघु उद्योगों के द्वारा अधिक से अधिक लोगों को काम देने का यथामुम्भव प्रयत्न किया जाय, और

(३) वास्तविक रूप में विकेन्द्रित (Decentralised) समाज के दावे का

आधार स्थापित किया जाय, तथा, साथ ही, तेजी से होने वाले प्रगतिशील आर्थिक विकास का सूत्रपात किया जाय।

विकेन्द्रित अर्थ-व्यवस्था की धारणा का अर्थ यह है कि देश में प्राथमिक सुधार इन प्रकार किये जाने चाहिये जिनसे यह नहीं कि केवल बड़े उद्योगों का ही विकास हो, जो कि कुछ एक बड़े-बड़े औद्योगिक केन्द्रों में ही केन्द्रित हो, वरन् जिस से सम्पूर्ण देश के सभी भागों में विस्तृत रूप से बिखरे हुए छोटे उद्योगों की स्थापना संभव हो। गाँव वाले जिन उद्योगों को गाँवों में ही उन्नत विधि से चला सकें, उन का संगठन गाँवों में ही होना चाहिये। अन्य उद्योगों का प्राथमिक ढंग से विस्तार सम्पूर्ण देश के सभी भागों में बड़े गाँवों और छोटे कस्बों में होना चाहिये, न कि नगरों व बड़े कस्बों की सीमाओं पर। इनमें सहकारी संगठन स्थापित कर इन्हें बड़े पैमाने की बचतें भी उपलब्ध करानी चाहियें, और गाँवों में बिजली, यानायात, उन्नत यंत्र व अग्नि बच्चे माल की सुविधाएँ भी प्राप्त होनी चाहियें। इस प्रकार “प्रगतिशील प्रामीण अर्थ-व्यवस्था के विस्तृत आधार पर उद्योगों का एक पिरामिड बनाया जाना चाहिये।” इस प्रकार की व्यवस्था आर्थिक जीवन में भी प्रजातन्त्रवाद लागू के लिये आवश्यक है। वर्षे समिति के शब्दों में “आत्म-नियोजन (Self-employment) का मिद्वान्त सच प्रजातन्त्रवाद के लिये कम से कम उतना ही महत्वपूर्ण है, जितना कि स्वराज्य (Self-government) का मिद्वान्त।”

पान तथा लघु उद्योगों के लिये धन की व्यवस्था तथा उसका वितरण

कुल व्यय—पहली योजना में ग्राम व लघु उद्योगों पर कुल लगभग ४६ करोड़ २०० की रकम खर्च की गई थी। दूसरी पंचवर्षीय योजना में इन उद्योगों के लिये, २०० करोड़ ६० की व्यवस्था की गई है। इस में से २५ करोड़ ६० केन्द्रीय सरकार तथा १७५ करोड़ २० राज्य सरकारें व्यय करेंगी।

इस २०० करोड़ २० की धनराशि में ग्राम व लघु उद्योगों के कार्यक्रम का अर्ध शामिल नहीं है। उसके सम्बन्ध में जो परीक्षण किये जा रहे हैं, उनके पूरा हो जाने के बाद उसके लिये कार्यक्रम बनाया जा सकेगा। इसके अनतिरिक्त, योजना के प्रारम्भिक वर्षों में सरकार ग्राम तथा लघु उद्योगों के लिये तब तक चारू पूंजी (Working Capital) की व्यवस्था करेगी जब तक कि बैंकों तथा अन्य संस्थाओं द्वारा उसकी समुचित व्यवस्था नहीं की जाती। चारू पूंजी की यह व्यवस्था भी २०० करोड़ २० की रकम के अनतिरिक्त होगी। इसके अनतिरिक्त, निम्नलिखितों के पुनर्स्थापन के कार्यक्रम में ११ करोड़ २० की व्यवस्था बुटीर तथा लघु उद्योगों व औद्योगिक श्रमों के लिये और ७ करोड़ २० की व्यवस्था व्यवसायिक (Vocational) तथा प्राथमिक (Technical) प्रशिक्षण के लिये की गई है। पिछले वर्षों के वित्तगत के कार्यक्रम में भी व्यावसायिक तथा प्राथमिक प्रशिक्षण और कृषि चूने हुए ग्राम व लघु उद्योगों के लिये व्यवस्था है। सामुदायिक विकास खाते के दृष्ट में भी इन उद्योगों के लिये लगभग १५ लाख २० प्रति खण्ड व्यवस्था है। इस प्रकार द्वितीय

योजनाकाल में ग्राम तथा लघु उद्योगों के विकास के लिये सरकार द्वारा काफी बड़ी रकम व्यय की जायगी।

**विनियमन.**—विभिन्न उद्योगों पर ऊपर बनावलाई गई २०० करोड़ ६० की रकम का वितरण विलम्बाल इस प्रकार किया गया है:—

उद्योग	व्यय (करोड़ ६० में)
१ हाथ करघा	५८ ५
२ खादी	१६ ३
३ ग्राम-उद्योग	६० =
४ दस्तकारिया	६०
५ लघु उद्योग	५५ ०
६ अन्य उद्योग	६०

७ सामान्य कार्यक्रम (प्रजासन, घोष, प्रशिक्षण,

इम्पोरियम तथा विप्री डिपोरि की व्यवस्था, आदि) १५ ०

योग=२००

**विकास कार्यक्रम**—ऊपर की तालिका में विभिन्न उद्योगों पर व्यय का वितरण दिया गया है। नीचे हम इन उद्योगों के विकास-कार्यक्रमों के बारे में बहुत संक्षेप में चर्चा करते हैं।

**हाथ करघा**—दूसरी योजना के प्रकाशन के समय तक सरकार 'अम्बर चर्खे' के कार्यक्रम के बारे में कोई निर्णय नहीं ले पाई थी। अतः मूल योजना में कपड़े के अतिरिक्त उत्पादन के लक्ष्य का मिला, शक्ति चालित करघो, हाथ करघो और खादी में बटवारा नहीं किया गया था। तथ्यादि, जून १९५६ में ही घोषित भारत सरकार की नई औद्योगिक नीति में यह कहा गया है कि योजना के अन्त तक हाथ करघो से पहले की अपेक्षा १०० करोड़ गज अधिक कपड़ा उत्पन्न करना होगा। इसके लिये बुनकरों को सहकारी समितियों में संगठित होने के लिए प्रोत्साहित किया जायेगा, और इन समितियों की कई प्रकार की सहायता दी जायेगी। हाथ करघो की प्राथमिक कार्य-कुशलता को बढ़ाकर प्रत्येक वर्ष के उत्पादन को बढ़ाया जायेगा।

(२) खादी (सूती तथा ऊनी)—सूती खादी जा अब तक परम्परा से प्रचलित चर्खे के सूत से बुनी जाती है, वह भविष्य में अधिकांश में अम्बर चर्खे के सूत से बुनी जायेगी। खादी के उत्पादन को ३५ करोड़ गज से बढाने योजना के अन्त तक ६ करोड़ गज किया जायेगा। हाथ की कती ऊन से बनाई जाने वाली ऊनी खादी के विकास के कार्यक्रम के अन्तर्गत कमबलो, प्रतिमानित (Sub-standard) कपड़ों तथा अन्य प्रकार के कपड़ों का उत्पादन बढ़ाया जायेगा।

अम्बर चर्खों के व्यापक प्रयोग के द्वारा सूत की कटाई का विकेन्द्रीकरण किया जायेगा और साथ ही, सूत का उत्पादन बढ़ाया जायेगा। यह सूत हाथ करघा और खादी दोनों उद्योगों में काम आयेगा।

**ग्राम उद्योग**—दूसरी योजना में इन पांच मुख्य ग्राम उद्योगों का विकास किया जायेगा । (i) चावल की हाथ से कुटाई, (ii) वनस्पति तेल (धानी), (iii) चमड़े के जूते व चमड़ा कमाना (गावों में), (iv) गुड़ तथा खाडसारी और (v) दियासलाई का कुटीर उद्योग । इनके अतिरिक्त, हाथ से बने कागज, ताड़ गुड़, साबुन, मधुमक्खी-पालन और मिट्टी के बर्तनों के उद्योग का भी विस्तृत रूप से विकास किया जायेगा । साथ ही अन्य परम्परागत उद्योगों जैसे रस्सिया बटना व टोकरिया बनाना, आदि को भी सहायता दी जायेगी । जैसा कि ऊपर की तालिका से स्पष्ट है, दूसरी योजना में इन ग्राम उद्योगों के विकास पर कुल ₹८८ करोड़ ६० व्यय किया जायेगा । इसमें से ₹४८ करोड़ ६० पहले पांच मुख्य ग्राम उद्योगों पर और शेष ₹४ करोड़ ६० अन्य ग्राम उद्योगों पर व्यय किया जायेगा ।

**खादी और ग्राम उद्योग मण्डल की सामान्य योजनाओं में से प्रगाढ क्षेत्र योजना (Intensive Areas Scheme)** विशेष रूप से उल्लेखनीय है । १९५५-५६ में इन 'प्रगाढ क्षेत्रों' की संख्या केवल ३५ थी; १९६०-६१ तक इसे २०० तक पहुंचाने का प्रस्ताव रखा गया है । इसके अतिरिक्त, उपरोक्त मण्डल का एक व्यापक विपणन संगठन (Marketing Organisation) बनाने का भी प्रस्ताव है, जिससे कारीगरों को कच्चा माल तथा भोजार प्राप्त करने में और तैयार माल बेचने में सहायता मिल सके ।

**दस्तकारियां (Handi-Crafts)**—दस्तकारियों के विकास के लिए दूसरी योजना की प्रवधि में रूपांकनों (Designs) में सुधार के प्रयत्न किये जायेंगे, दस्तकारी की प्रविधियों में शोध के लिए टेक्नीकल शोध संस्थाओं को सहायता दी जायेगी, कारीगरों को उन्नत भोजार देने की व्यवस्था की जायेगी, विपणन-व्यवस्था को सुधारने के लिये कई उपाय अपनाये जायेंगे, और अनेक दस्तकारियों के लिए विविध राज्यों में प्रशिक्षण तथा उत्पादन के संयुक्त केन्द्र स्थापित किये जायेंगे । इसके अतिरिक्त कुछ विशिष्ट हस्त-कलाओं के विकास के लिए भी योजनाएँ बनाई गई हैं ।

**लघु उद्योग**—जैसा कि ७५ पृष्ठ पर दी गई तालिका से स्पष्ट है, दूसरी योजना में लघु उद्योगों के विकास पर ₹५ करोड़ ६० व्यय किये जायेंगे । इस में से ₹१० करोड़ रुपये केन्द्रीय सरकार द्वारा व्यय किये जायेंगे, और शेष ₹५ करोड़ ६० राज्य सरकारों द्वारा व्यय किये जायेंगे । केन्द्रीय सरकार के कार्यक्रम को अन्तर्गत 'लघु उद्योग सेवा पालाओं' द्वारा प्रदान की जाने वाली टेक्नीकल सेवाओं का और विस्तार किया जायेगा तथा औद्योगिक विस्तार सेवा (Industrial Extension Service) की स्थापना की जायेगी, मशीनों को किराने पर खरीदने की योजना (Hire-purchase Scheme) चलाई जायेगी, विपणन-सेवा की स्थापना की जायेगी, और कुछ चुने हुए उद्योगों और केन्द्रों में प्रयोग योजनाएँ (Pilot Projects) चलाई जायेंगी ।

के लिये समुचित प्रबन्ध किया जायेगा। तदनुसार, अखिल भारतीय मण्डलों और राज्य सरकारों ने प्रशिक्षण तथा अनुसंधान की कई एक योजनाएँ बनाई हैं।

### University Questions

1. Examine the importance of cottage industries in Indian economy. How can they hold their own against large scale industries ? (Agra 1958)

2. Discuss the significance of cottage industries in solving the problem of unemployment in India. (Agra 1957)

3. Heavy, small and other industries—all need to be developed at the same time in the present economic conditions in India. Do you agree ? Give reasons for your answer. (Agra 1956)

4. Do you think that there is a case for promoting cottage and small industries in India even if their products are somewhat more expensive ? (Delhi 1956)

5. What role would you assign to cottage and small scale industries in devising a suitable industrial pattern for India ? Give reasons in support of your answer. (Delhi 1954)

6. Analyse the problems of small scale and cottage industries in India. What suggestions would you make to ensure more rapid development of these industries ? (Delhi 1955)

7. Examine the role that a policy of successful revival and encouragement of cottage and small scale industries is likely to play in bringing about economic progress in India. (Patna 1956)

8. "Large scale industries, however rapid their development and however great their expansion, cannot possibly absorb the growing numbers of the population and help further in reducing the already existing surplus population on the land."—(R. K. Mukherjee). Bring out, in the light of the statement, the limitations of large scale industries in India, and the importance of small & medium scale industry for creating employment for the large and growing population of India. (Patna 1955)

9. Describe briefly the place assigned to cottage industries in the five Year plan and indicate its importance for improving the standard of living of our rural population. (Patna 1954)

## अध्याय २४

### भारत में औद्योगिक वित्त

### (Industrial Finance in India)

#### प्रावचन

‘वित्त आधुनिक उद्योग का जीवन-रक्त है’<sup>\*</sup>। भूतकाल में जब उद्योग बहुत छोटे स्तर पर चलाये जाते थे, और बहुधा स्थानीय बाजार की मांग-पूर्ति के लिये छोटी मात्रा में उत्पादन किया करते थे, तब प्रत्येक उद्योगपति को वित्त की भी छोटी मात्रा में आवश्यकता होनी थी और इसकी व्यवस्था करना भी अपेक्षाकृत सरल होता था। परन्तु औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् से जब में उत्पादन बड़े स्तर पर होने लगा है तब में एक उद्योग को चलाने के लिए वित्त की भी बड़ी मात्रा में आवश्यकता पड़ने लगी है जिसे कोई एक व्यक्ति अकेला ही अपने पास में नहीं लगा सकता। अतः किसी आधुनिक औद्योगिक उपक्रम (Industrial Enterprise) के स्थापित करने में सफलतापूर्वक कार्यकरण के लिये आवश्यक है कि उसे आवश्यक मात्रा में, मामानी के साथ और व्याज की उचित दर पर वित्त मिलता रहे। भारत में छोटे व बड़े उद्योगों के भीमें विकास का एक मुख्य कारण वित्त की अपर्याप्ता रही है। अतः देश के द्रुतगति से औद्योगिक विकास के लिए तथा औद्योगिक उपक्रमों की असफलताओं को रोकने के लिये आवश्यक है कि उद्योगों को उचित शर्तों पर पर्याप्त माना में वित्त प्रदान करने के लिये उचित संस्थाओं तथा स्रोतों को संगठित किया जाय तथा उनका विकास किया जाय। इस अध्याय में हम मुख्यतः बड़े स्तर के उद्योगों की वित्त-व्यवस्था के बारे में पढ़ेंगे। सत्र व कुटीर-उद्योगों की वित्त-व्यवस्था के बारे में संक्षेप में हम पहले की पिछले अध्याय में यथास्थान पढ़ाये हैं।

**वित्त की आवश्यकता का प्रकार—**किसी भी उद्योग में दो प्रकार की पूंजी की आवश्यकता होती है—

(अ) स्थिर अथवा खण्ड पूंजी (Fixed or Block Capital)—यह पूंजी भूमि खरीदने, कारखाने की इमारत बनवाने, मशीनरी खरीदने या चालू कारखाने की इमारत का विस्तार करने, नई मशीनें लगाने आदि। स्थिर विनियोग के लिये चाहिये। यह पूंजी दीर्घकालीन होती है,

(ब) कार्यशील पूंजी (Working Capital)—यह पूंजी कच्चा माल खरीदने उनका तैयार माल बनाने, उनका संग्रह करने, मजदूरों को मजदूरी देने, तैयार माल की बिक्री की व्यवस्था करने तथा नित्य प्रति के अन्य छोटे-छोटे खर्चों को पूरा करने के लिये चाहिये। इस पूंजी का अधिकांश भाग अल्पकालीन होता है, यद्यपि इसका वह भाग जो कच्चे माल व अन्य वस्तुओं तथा तैयार माल के न्यूनतम

<sup>\*</sup>“Finance is the life blood of modern industry”

संपर्कों (Stocks) को बनाये रखने में फंसा रहता है, सचाई अथवा दीर्घकालीन होता है।

किसी उद्योग की अनुवृत्ततम इकाई (Optimum unit) अथवा प्रतिनिधि इकाई में कितनी मात्रा में स्थिर पूंजी व कितनी मात्रा में कार्यशील पूंजी लगती है, यहां हम इसका अध्ययन नहीं करेंगे। न ही हम यहां इस बात का अध्ययन करेंगे कि भारत के विभिन्न उद्योगों की स्थिर व कार्यशील पूंजी की वर्तमान आवश्यकताएँ क्या हैं, क्योंकि कई एक कठिनाइयों के कारण इस प्रकार के विवक्षनीय तथा प्राधुनिक दशाओं में लागू होने वाले अनुमान उपलब्ध नहीं हैं। यद्यपि किसी भी वास्तविक अध्ययन में इस प्रकार की आवश्यकताओं व वास्तविक उपलब्धियों के अनुमानों का जानना बड़ा आवश्यक है। यहां तो हम भारत में औद्योगिक वित्त के विभिन्न स्रोतों का संक्षेप में विस्तारपूर्वक अध्ययन करेंगे, और छोटे रूप से यह जानने का प्रयत्न करेंगे कि वे कहाँ व किस देश के उद्योगों की वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त व उचित साधन हैं। इस स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् देश की सरकार ने उद्योगों को वित्त प्रदान करने के लिए कई एक विशिष्ट संस्थाओं की स्थापना की है। उनका हम यहां विशेष रूप से अध्ययन करेंगे।

**औद्योगिक वित्त के स्रोत (Sources of Industrial Finance)-भारत में बड़े स्तर के उद्योगों के लिये वित्त के निम्नलिखित स्रोत हैं:-**

(१) अंश (Shares), (२) ऋण-पत्र (Debentures), (३) लाभों का पुनर्वित्तियोग (Ploughing Back of Profits) (४) सार्वजनिक जमा (Public Deposits), (५) निजी जमा (Private Deposits), प्रबन्ध अथवा 'निजी लेखे' पर प्राप्त पूंजी, अभिकर्ता (Managing Agents), (६) संस्था-विनियोजक (Institutional Investors), जैसे कि व्यापारिक बैंक, बीमा कंपनियाँ, और विनियोग-प्रत्यास (Investment Trusts), आदि, (७) देशी बैंकर तथा महा-जन्म (Indigenous Bankers and Moneylenders), (८) विशिष्ट वित्तीय संस्थाएँ (Special Financial Institutions), जैसे औद्योगिक वित्त निगम, राज्य वित्तीय नियम, इत्यादि।

ऊपर लिखे कुछ स्रोतों, जैसे अंशों, ऋणपत्रों, आदि से दीर्घकालीन पूंजी, कुछ अन्य, जैसे व्यापारिक बैंकों, से अल्पकालीन पूंजी, और कुछ अन्य, जैसे प्रबन्ध अभिकर्ताओं, से दीर्घकालीन और अल्पकालीन दोनों प्रकार की पूंजी प्राप्त होती है। नीचे हम इन स्रोतों का धीरे-धीरे अध्ययन करते हैं।

**अंश (Shares)-**

उद्योग अपनी आवश्यकता की प्रारम्भिक पूंजी सामान्यतः अंश-पूंजी के रूप में प्राप्त करते हैं। बाद में जब और स्थिर पूंजी की आवश्यकता होती है, तब या तो और अंश अथवा ऋण-पत्र (Debentures) जारी किए जाते हैं, या कमाये हुए लाभों के ही एक भाग का पुनः वित्तियोग किया जाता है।



यद्यपि भारत में सम्पनियों की अधिकांश स्याई पूंजी अंश पूंजी के रूप में प्राप्त की जाती है और धीरे-धीरे अंशों (Equities) के लिये देश में बाजार का विस्तार भी हुआ है, तथापि, अभी भी पश्चिम के औद्योगिक देशों की तुलना में यहाँ इस प्रकार की अंश पूंजी को एकत्र करना अधिक कठिन है। यह इस बात से स्पष्ट होता है कि देश, प्रतिवर्ष नरन्तर के द्वारा जितनी नई पूंजी एकत्र करने की अनुमति दी जाती है, उतनी तुलना में जितनी पूंजी वास्तव में एकत्र की जाती है वह बहुत कम है। उदाहरणार्थ यदि १९५८—५९ के सान वर्षों की औसत ली जाय तो प्रतिवर्ष जहाँ अधिस्त पूंजी ६० करोड़ ₹० थी, वहाँ वास्तव में एकत्र की गई पूंजी केवल १८५ करोड़ ₹० थी।

### ऋण-पत्र (Debture-)

कोई कम्पनी ऋण-पत्र जारी करके भी एक निश्चित अवधि के लिये धन की निश्चित दर पर विनियोजकानों से दीर्घकालीन पूंजी प्राप्त कर सकती है। 'ऋण-पत्रों में विनियोज करने वाले' (Bonds or Debenture holder-) अधिधारियों की भाँति कम्पनी के स्वामी नहीं होते, बल्कि उसके वेतन अर्पणदाता होते हैं। पश्चिमी देशों में कारखानों के विस्तार व मशीनों के प्रतिस्थापन के लिये स्याई पूंजी, और बहुत बार कार्यशील पूंजी का एक भाग भी सामान्यतया ऋणपत्र जारी करके प्राप्त किया जाता है। परन्तु भारत में ऐसा नहीं है। यहाँ ऋणपत्र पूंजी (Debt Capital) औद्योगिक उपक्रमों की कुल पूंजी का एक बहुत छोटा भाग बनाती है। उदाहरणार्थ, "इन्वेस्टर्स इण्डिया ईयर बुक, १९५५ (Investors' India Year Book, 1955) में दी गई ६० पटसन की मिलों में से केवल १८ ने ही ऋणपत्र जारी किये थे, और ऋणपत्रों का कुल पूंजी में प्रतिशत अनुपात केवल ६.५ था। उसमें दी गई ६३ सूती वस्त्र की मिलों में से केवल १० ने ऋणपत्र जारी किये थे जिनका कुल पूंजी में अनुपात केवल १.०% था। कोयला उद्योग में ऋणपत्र पूंजी का कुल पूंजी में अनुपात कुछ ऊँचा अर्थात् लगभग ११.० प्रतिशत था। दूसरी ओर, भारत की मुख्य लोहा व इस्पात कम्पनी, टाटा लोहा व इस्पात कम्पनी, ने अपने विस्तार व प्रतिस्थापनों (Replacement-) की वित्त-व्यवस्था के लिये सामान्यतया ऋणपत्र जारी करने की विधि का ही सहारा लिया है।"

भारत में ऋणपत्रों के लोकप्रिय न होने का एक कारण यह रहा है कि यहाँ एक औसतन विनियोजक अभी तक उद्योगों में रुचि नहीं रखता। जब कभी उसे अपनी पूंजी से एक निश्चित आय लेनी होती है। तो वह उसे औद्योगिक ऋणपत्रों को अपेक्षा सरकारी प्रतिभूतियों में विनियोज करना अधिक अच्छा समझता है, क्योंकि यह विनियोज अपेक्षाकृत अधिक सुरक्षित होता है। भारत में पश्चिमी देशों की भाँति ऋणपत्रों के निर्गमन में सहायता देने के लिये और इन के दारे में विनियोजक जनता को शिक्षित करने के लिये विशिष्ट संस्थाओं, जैसे कि 'निर्गमन दूहो' (Issue

\*N. Das, Industrial Enterprise in India, 2nd, ed. p. 35.

<sup>1</sup>Ibid, p. 35-36,

Houses) का न होना इन दिशा में एक ग़ौर कारण है। फिर, भारत में व्यापारिक बैंक उन कम्पनियों को अच्छी दृष्टि से नहीं देखते, और अतः उन्हें सामान्य शर्तों पर ऋण नहीं देने, जो कि ऋणान्तर जारी करके पूँजी एकत्र करती हैं। सम्भवतः कुछ बैंक यह सोचते हैं कि इन कम्पनियों पर पहले से ही ऋण का भारत काफी है अतः इन्हें और ऋण देने में अधिक जोरिम है।

सामो का पुनर्विनियोग (Ploughing Back of Profits)—कम्पनियों अपने लाभ का अक्षयधन में बटवारा नहीं करती। वे उसका एक भाग अपने उद्योग में ही पुनर्विनियोग करने के लिये बचा लेती हैं। वे बचाये हुए लाभ स्थिर और कार्यशील दोनों प्रकार की पूँजी के रूप में काम में लाये जा सकते हैं। आन्तरिक वित्त के इस आन्तरिक स्रोत का महत्व काफी बढ़ता जा रहा है, और इस रूप में स्वयं कम्पनियाँ बचत करने की महत्वपूर्ण एजेंसियाँ बनती जा रही हैं। १९५०—५१ में ६८ करोड़ ६० के औद्योगिक लाभ थे, इनमें से ४ करोड़ ६० अर्थात् कुल लाभ का ३४ ७% भाग का पुनर्विनियोग किया गया था।\*

सार्वजनिक जमा (Public Deposits) भारत में उद्योगपति अपने उद्योगों के लिए प्रत्यक्ष रूप से जनता से भी जमा स्वीकार करते हैं। इस प्रकार के 'सार्वजनिक जमा' सम्भवतः भारतीय औद्योगिक वित्त की ही अपनी एक निराली (Unique) विशेषता है, अन्य देशों में इस स्रोत से औद्योगिक वित्त प्राप्त नहीं किया जाता। भारत में भी वित्त-प्राप्ति की यह विधि अहमदाबाद व बम्बई के सूती वस्त्र उद्योग में ही—विशेषतः अहमदाबाद के सूती वस्त्र उद्योग में—प्रचलित रही है। तथापि, पिछले २०-२५ वर्षों में, और विशेषतः द्वितीय महायुद्ध के आरम्भ होने के पश्चात् से, यहाँ भी (विशेषतः बम्बई में) सार्वजनिक जमा की मात्रा तथा महत्व कम हो गये हैं।

निजी जमा (Private Deposits) अथवा निजी लेखे ८२ प्राप्त पूँजी—

जबकि अहमदाबाद व बम्बई के सूती वस्त्र उद्योग में सार्वजनिक जमा के द्वारा औद्योगिक वित्त प्राप्त करने की विधि प्रचलित रही है और अब भी है, मध्यम प्रकार के तथा अशेधातु नये लगभग सभी औद्योगिक उपक्रमों में निजी जमा द्वारा अथवा ए० या अधिक साहसियों, उनके मित्रों या प्रबन्ध अधिकारियों (Managing Agents) द्वारा निजी लेखे (Private Account) पर कार्यशील पूँजी प्राप्त करने की विधि पाई जाती है। विभिन्न उद्योगों में इस स्रोत से कितनी-कितनी पूँजी प्राप्त होती रही है, इसके सही आँकड़े तो उपलब्ध नहीं हैं, तथापि यह अनुमान है कि द्वितीय विश्व युद्ध के आरम्भ तक दियासलाई, कागज, और चीनी उद्योगों में भारतीयों के स्वामित्व में अधिकांश उपक्रम अपनी अल्पकालीन तथा मध्यकालीन वित्तीय आवश्यकताओं का २० से ३०% के बीच भाग इस स्रोत से पूरा करते थे।†

\*Corporation Finance by S. C. Kuchhal, p. 230.

†N. Das, Industrial Enterprise in India, 2nd. ed., p. 43.

**प्रबन्ध अभिकर्ता (Managing Agents)**—भारत के औद्योगिक संगठन की एक अनन्य विशेषता यहाँ की प्रबन्ध अभिकर्ता की प्रणाली है। ऐसी प्रणाली विन्ध के अन्य किसी भी देश में नहीं पाई जाती है। इन प्रबन्ध अभिकर्ताओं ने देश में औद्योगिक वित्त प्रदान करने में बहुत महत्वपूर्ण तथा प्रत्यक्ष योगदान दिया है। यहाँ के बड़े स्तर के अधिकांश उद्योगों का प्रवर्तन उन्हीं ने किया था। यार अभी भी उनका प्रबन्ध किसी न किसी प्रबन्ध अभिकर्ता फर्म अथवा कम्पनी द्वारा किया जाता है।

भारत में प्रबन्ध अभिकर्ता प्रणाली का जन्म १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में हुआ, धीरे धीरे औद्योगिक संगठन की यह प्रणाली देश के लगभग सभी औद्योगिक उपक्रमों में फैल गई। इस प्रणाली का जन्म तथा विकास के मुख्य कारण य रहे हैं—

(i) भारतीय पूँजी शर्मोनी थी और हाल ही तक औद्योगिक उद्यमों अथवा शर्मों में बड़ी मात्रा में विनियोग नहीं की जाती थी।

(ii) भारत में एक सुसंगठित पूँजी बाजार का अभाव था। यहाँ पश्चिम के देशों की प्रकार के ऐसे 'निगम-गृह' (Issue Houses) नहीं रहे हैं, जो नये औद्योगिक उपक्रमों को प्रारम्भ करते हों, और प्रारम्भिक दशाओं में उनका सारा जोखिम उठाते हों।

(iii) भारत में संयुक्त पूँजी बैरों की नीति भी उद्योगों की विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त रूप से लोचपूर्ण तथा सहायक नहीं रही है, और उनका विनाश भी काफी देर से हुआ है, और

(iv) देश में उपक्रम तथा उच्च प्रबन्ध-कौशल की भी बहुत कमी रही है।

ऐसी परिस्थितियों में प्रबन्ध अभिकर्ताओं ने देश में उद्योगों का प्रवर्तन किया है, और उन्हें अत्यावश्यक वित्त तथा प्रबन्ध प्रदान किया है। नीचे हम इनके अर्थ तथा कार्यों के बारे में संक्षेप में पढ़ते हैं।

**अर्थ तथा कार्य**—प्रबन्ध अभिकर्ता या तो साझेदारी की फर्म या निजी सीमित कम्पनियाँ हैं, जो ऐसे व्यक्तियों के समूह द्वारा बनाई जाती हैं, जिनके पास पर्याप्त मात्रा में पूँजी और व्यवसायिक उपक्रम होता है। ये प्रबन्ध अभिकर्ता भारतीय उद्योगों में निम्नलिखित कार्य करते रहे हैं—

(१) ये नये औद्योगिक उपक्रमों को प्रारम्भ करते हैं। भूतकाल में ये बड़े स्तर के लगभग सभी उद्योगों जैसे सूती वस्त्र, पटसन, लोहा और इस्पात चाय आदि में नये उपक्रमों के प्रवर्तक रहे हैं।

(२) ये उद्योगों को स्थिर और कार्यशील दोनों प्रकार की पूँजी प्रदान करने हैं। यह कार्य वे या तो अधिकांश अथवा ऋणपत्र खरीदकर या उद्योगों को प्रत्यक्ष रूप से ऋण देकर या व्यापारिक बैंकों द्वारा उद्योगों को दिये जाने वाले ऋणों की जमानत देकर करते हैं। इसके अतिरिक्त, इन प्रबन्ध अभिकर्ताओं की साख के माध्यम

पर ही औद्योगिक कम्पनियां निरन्तर रूप से सार्वजनिक तथा निजी जमा प्राप्त करती रही है, और उनके अक्ष व ऋणपत्र अधिक आसानी से विक्रित हैं। इन्होंने जो ऋण औद्योगिक कम्पनियों को दिये हैं, उन पर ब्याज की दर बहुत ऊँची नहीं रही है। यह बहुधा बैंक-दर (Bank Rate) से ३ प्रतिशत अधिक और कभी-कभी तो बैंक-दर जितनी ही रही है। पिछले वर्षों में चाय, चीनी कीमती और अन्य उद्योगों में मन्दी अथवा अन्य सकट के समय में अल्प पूँजी वाले (Under Capitalised) उपक्रमों को प्रबन्ध अभिवर्ताओं के इन ऋणों ने ही पूर्ण नाश से बचाया है। बिना इन की वित्तीय सहायता के सम्भवतः बहुत से औद्योगिक उपक्रम समाप्त हो गये होते। १९५१-५२ में प्रबन्ध अभिवर्ताओं ने १,७२० कम्पनियों को २१.३ करोड़ रु० की सहायता (इन कम्पनियों की कुल सहायता पूँजी को १.३६%) प्रदान की थी और १८.३ करोड़ रु० के ऋण स्वयं दिये थे अथवा उनकी जमानत (१०.५ करोड़ रु० के प्रत्यक्ष ऋण और ७.८ करोड़ रु० के ऋणों की जमानत) की थी—ये ऋण उन कम्पनियों द्वारा प्राप्त कुल ऋणों के २४% थे।\*

(३) ये (प्रबन्ध अभिवर्ता) उद्योगों का दिन-प्रतिदिन का प्रबन्ध कार्य करते हैं। अन्य देशों में यह कार्य प्रबन्धक या प्रबन्ध-सचालक द्वारा किया जाता है। भारत में यह लगभग एक 'नियम' सा ही हो गया है कि कम्पनियां आरम्भ में ही अपना प्रबन्ध लिखित समझौते के द्वारा प्रबन्ध अभिवर्ताओं की पुरानी और सुस्थापित फर्मों अथवा बहुधा कम्पनी के प्रवर्तकों और उनके मित्रों द्वारा बनाई गई प्रबन्ध अभिवर्ताओं की नई फर्म को सौंप देती हैं। पिछले २०-२५ वर्षों में इस प्रकार की व्यवस्था की यद्यपि बहुत अधिक धालोचना हुई है, तथापि इसका और भी प्रसार हुआ है। अनुमान है कि १९३५ में जहाँ प्रबन्ध अभिवर्ताओं के द्वारा लगभग ७५% कम्पनियों का प्रबन्ध किया जाता था, वहाँ १९५५ में इन के प्रबन्ध में ९५% से भी अधिक कम्पनियां थी।†

(४) ये प्रबन्ध अभिवर्ता अपनी कम्पनियों के उत्पादों के विपणन के लिये तथा बच्चे माल, सग्रहों और मशीनों के खरीदने के लिये भी अभिवर्ता के रूप में कार्य करते हैं।

इन सब कार्यों के बदले में उन्हें बहुधा कम्पनी द्वारा एक निश्चित 'कार्यालय-भत्ता' ('Office Allowance') तथा कमीशन दिया जाता है। यह कमीशन लाभ की मात्रा के आधार पर दिया जाता है। इसकी एक निम्नतम मात्रा निश्चित होती है, जो कि हर दशा में, चाहे कम्पनी को लाभ हो अथवा न हो, दी ही जाती है।

ऊपर के विवरण से प्रबन्ध अभिवर्तण प्रणाली का भारतीय औद्योगिक मिलाप में महत्व स्पष्ट हो जाता है। राजकोपीय आयोग (Royal Commission, १९४६-५०) के शब्दों में, प्रबन्ध अभिवर्तण प्रणाली ने 'पिछले २५ वर्षों में भारतीय उद्योगों की प्रगति में बड़ा योगदान दिया है। औद्योगीकरण के आरम्भिक दिनों में जब न तो उप-

\* N. Dass, Industrial Enterprise in India, 2nd ed. p. 74.

† N. Dass, Industrial Enterprise in India, 2nd ed. p. 77.

के विनियोग निगमों तथा हाल हो मे स्थापित अन्य वित्तीय निगमों (जिनका इसी अध्याय में आगे चल कर अध्ययन किया जायेगा) के अंशों व ऋणपत्रों में विनियोग करने भी परीक्षारूप से दीर्घकालीन वित्त प्रदान करने हैं। जून १९५३ के अन्त में सभी अनुमूचित तथा गैर-अनुमूचित बैंकों का समुक्त स्वस्थ सम्पत्तियों के अंशों व ऋणपत्रों में कुल विनियोग १२.२१ करोड़ रु० (बैंकों द्वारा दिए गये कुल ऋणों का ३%) था, इन (अंशों व ऋणपत्रों) की परीक्षा के विरुद्ध ऋणों की मात्रा ४३.३४ करोड़ रु० थी और अनुमूचित बैंकों के ऊपर वसूलाये गये वित्तीय निगमों के अंशों व ऋणों में विनियोग २.७१ करोड़ रु० के थे। इस प्रकार व्यापारिक बैंकों के जून, १९५३ के अन्त में उद्योगों को परीक्षा रूप से दिये गये दीर्घकालीन ऋण कुल ५८.२८ करोड़ रु० के थे।

इससे स्पष्ट है कि भारत में व्यापारिक बैंक उद्योगों को बहुत छोटी मात्रा में दीर्घकालीन वित्त प्रदान करते हैं। यह मुख्यतः इसलिये है, क्योंकि एक तो उनकी अधिकांश पूँजी अल्पकालीन निक्षेपों के रूप में होती है, जिसके कारण उन्हें भी अपने विनियोग अल्पकालीन ही रखने पड़ते हैं, ताकि उनकी तरसता बनी रहे; दूसरे उद्योगों को दीर्घकालीन ऋण देने में विशेष प्रकार का जोखिम उठाना पड़ता है, जिसके लिये वे व्यापारिक बैंक नहीं बने हैं। अतः कई बार यह सुझाव रखा जाता है कि भारत में भी मिश्रित बैंकिंग (Mixed Banking) की बैसे ही प्रणाली अपनाई जानी चाहिए, जैसी कि जर्मनी तथा योरोप के अन्य कई देशों में १९२९-३३ की महामन्दी से पूर्व प्रचलित थी, और कई एक देशों में अब भी प्रचलित है। इस प्रणाली के अन्तर्गत व्यापारिक बैंक उद्योगों को अल्पकालीन ऋण के साथ-साथ मध्यकालीन व दीर्घकालीन पूँजी भी प्रदान करते हैं। परन्तु भारत में जब कभी ऐसे प्रयत्न किये गये हैं, सभी वे असफल रहे हैं। अतः अधिकांश बैंकिंग विशेषज्ञ इस प्रकार की प्रणाली को भारतीय दशावस्था के उपयुक्त नहीं समझते हैं। अतः थोफ़ समिति (१९५३-५४) ने सिफारिश की है कि बैंकों को चाहिये कि वे उद्योगों को इस समय जिन परीक्षा विधियों के द्वारा दीर्घकालीन वित्त प्रदान करते हैं, उन्हीं के द्वारा पहले से अधिक मात्रा में वित्त प्रदान करें।

व्यापारिक बैंकों को चाहिये कि वे उद्योगों को पहले से अधिक मात्रा में अल्पकालीन वित्त भी प्रदान करें। ऐसा करने के लिए, और इसके लिये बैंकों के साधनों को बढ़ाने के लिये, थोफ़ समिति ने अपनी रिपोर्ट में निम्नलिखित उपाय बताये हैं—

(i) रिजर्व बैंक ऑफ़ इण्डिया की बिल-मार्केटर (Bill Marketer) की योजना को अधिक उदार बनाया जाय,

(ii) बैंकों को इस समय उपलब्ध 'रफ़्या भेजने की सुविधाओं' (Remittance Facilities) को अधिक उदार बनाया जाय,

(iii) बैंकों को ग्रामीण क्षेत्रों में अपनी शाखाएँ खोलने के लिए अर्थ-सहायता (Subsidies) दी जाय।

(iv) मरुभूत (Mofusil) क्षेत्रों में बैंकों के लिए सुरक्षा सम्बन्धी उपयुक्त व्यवस्था की जाय;

(v) बैंकों को चाहिये कि वे चलते-फिरते बैंकों (Mobile Banks) की व्यवस्था करें, जो छोटे-छोटे गांवों में भी बैंकिंग सुविधाएँ प्रदान करें,

(vi) निक्षेपों के बीमे (Deposit Insurance) की व्यवस्था की जाय।

(vii) बैंक में किसी व्यक्ति के पर्याप्त कोष हुये बिना ही बैंक बाटने को दण्ड-अपराध (Criminal Offence) अथवा व्यवहार-अपराध (Civil Offence) माना दिया जाय—इससे लोगों में बैंक प्रयोग करने की आदत का शीघ्रता से प्रसार होगा, और

(viii) भारत में बैंकिंग परिषदों (Banking Associations) को चाहिये कि वे लोगों में बैंकिंग की आदत को सर्वप्रिय बनाने के लिये विशेष रूप से प्रयत्न करें, ग्रामीण अनुचित प्रतिस्पर्धा में बचें, और सामान्य हित की बातों के सम्बन्ध में बैंकों में सहकारिता को प्रोत्साहित करें। इन ऊपर लिखे मुद्दों में से कुछ पर केन्द्रीय सरकार और रिजर्व बैंक कार्य कर रहे हैं। रिजर्व बैंक की निपट बाजार की योजना को तथा इसके द्वारा रुपया भेजने की सुविधाओं को अधिक उदार बनाया जा रहा है। १ जुलाई, १९५५ को इम्पीरियल बैंक ऑफ इण्डिया का राष्ट्रीयकरण कर स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना की गई है, और उस पर यह दायित्व लादा गया है कि वह ग्रामीण ५ वर्षों में ग्रामीण क्षेत्रों में अपनी ४०० नई शाखाएँ खोले। तदनुसार दिसम्बर, १९५७ तक स्टेट बैंक ने अपनी १५७ नई शाखाएँ खोली थी।

**बीमा कम्पनियाँ—**भारत में बीमा कम्पनियाँ भी सुस्थापित औद्योगिक कम्पनियों के अंशों व ऋणपत्रों में विनियोग करके औद्योगिक वित्त प्रदान करती हैं। दिसम्बर, १९५२ के अन्त में इन बीमा कम्पनियों की कुल सम्पत्ति २६२.६२ करोड़ रु० की थी। इसमें से अंशों व ऋणपत्रों में इन के विनियोग ४१.७६ करोड़ रुपये के थे। इसमें से १३.१५ करोड़ रु० ऋणपत्रों में, १०.६० करोड़ रु० पूर्वाधिकार अंशों में तथा १७.७४ करोड़ रु० साधारण अंशों में विनियोग किये हुए थे। पश्चिम के औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों की बीमा कम्पनियों की तुलना में, भारत की बीमा कम्पनियाँ अपनी सम्पत्ति का अपेक्षाकृत छोटा भाग अंशों व ऋणपत्रों में लगाती हैं। तथापि, पिछले कुछ वर्षों से इस प्रकार के विनियोगों की मात्रा तथा सापेक्षिक प्रतिशत दोनों में वृद्धि हुई है। उदाहरणार्थ, जून १९५७ के अन्त में जीवन बीमा निगम के भारत में ३४५.६१ करोड़ रु० के कुल विनियोगों में से ६३.४१ करोड़ रु० के (कुल के लगभग १८%) विनियोग अंशों व ऋणपत्रों में थे। इसके अतिरिक्त, सामान्य बीमा कम्पनियों की ३१ दिसम्बर, १९५६ को कुल सम्पत्ति ४२.४४ करोड़ रुपये की थी, जिसमें में लगभग २०.५% भारतीय कम्पनियों के अंशों व ऋणपत्रों में लगी हुई थी। जैसा कि हमें ज्ञात है, जनवरी, १९५६ में भारत में जीवन बीमा

व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण कर लिया गया था और सरकार अब इस व्यवसाय को जीवन बीमा निगम के द्वारा चलती है। २५ अगस्त १९५८ को संसद में घोषित निगम की विनियोग-नीति के अन्तर्गत निगम अपने कोषों का ५०% भाग सरकारी प्रतिभूतियों में, ३५% स्वीकृत प्रतिभूतियों में अर्थात् उन संयुक्त स्वच्छ कम्पनियों की प्रतिभूतियों में, जो कि लाभदायक लाभ और विनियोगों के बारे में निश्चित शर्तों को पूरा करती है, और शेष १५% अन्य में विनियोग कर सकता है।

निर्गमन गृह (Issue Houses) तथा विनियोग प्रत्यास (Investment Trusts) —

औद्योगिक ऋषि से उन्नत देशों, जैसे कि इंग्लैंड और सं० रा० अमेरीका, आदि के पूंजी बाजारों की एक विशेषता वहां निर्गमन अथवा अभिगोपन (Underwriting) गृहों का होना है। वहां अशो अथवा ऋणपत्रों का बहुत सा निर्गमन इन संस्थाओं द्वारा होता है। जब किसी औद्योगिक कम्पनी के अशो अथवा ऋणपत्रों का इन संस्थाओं के द्वारा अभिगोपन होता है, तो कम्पनी को दो मुख्य लाभ होते हैं—एक तो इससे उसकी प्रतिभूतियों की विपण्यता (Marketability) बढ़ जाती है, दूसरे, कम्पनी को तुरन्त आवश्यक माना में कोष मिल जाते हैं क्योंकि न बिकी हुई शेष प्रतिभूतियां निर्गमन गृह खरीद लेता है, और बाद में उन्हें अच्छा अवसर पा कर बेच देता है। परन्तु भारत में इस प्रकार के गृहों का अभाव है। प्रबन्ध अधिकर्ता किसी सीमा तक यह कार्य करते हैं। परन्तु वह अपर्याप्त तथा दोषपूर्ण दोनों हैं। विनियोग प्रत्यासों का जैसा कि हम अभी आगे पढ़ेंगे बहुत कम विकास हुआ है। मुख्य नई स्थापित विशिष्ट द्वितीय संस्थाओं (इनका इसी अध्याय में आगे अध्ययन किया जाएगा) के जन्म से अशो अथवा ऋणपत्रों के अभिगोपन का कार्य सीया गया है। परन्तु अभी तक औद्योगिक माल एवं विनियोग (I. C. I. C.) को छोड़कर अन्य संस्थाओं ने इस कार्य को करना आरम्भ नहीं किया है। अतः यह आवश्यक है कि ये संस्थाएँ इस दिशा में अपने कार्य को बढ़ाएँ तथा यू० के० आदि देशों की भांति यहाँ निर्गमन गृह भी स्थापित किए जाय।

विनियोग प्रत्यास (Investment Trusts)—एक विनियोग प्रत्यास अथवा कम्पनी अपने अथवा अथवा ऋणपत्र बेचकर जनता से कोष एकत्र करती है, और फिर इन कोषों का प्रत्यक्ष रूप से विभिन्न प्रकार की प्रतिभूतियों में विनियोग करती है। इन प्रकार के भी समस्या विनियोजक जनता में विभिन्न प्रकार की प्रतिभूतियों में विनि-

\* अभिगोपन (Underwriting) अशो अथवा ऋणपत्रों को जनता के सामने रखने से पूर्व किया जाने वाला वह अनुमति है, जिसमें समझौते में निश्चित कमीशन के बदले अभिगोपन न बिकी हुई शेष प्रतिभूतियों को स्वयं खप करने का वचन देता है। कई बार अभिगोपक मुक्त निर्गमन को ही आरम्भ में ही खप कर लेता है। दोनों दशाओं में ही फर्म की हुई प्रतिभूतियों को बाद में सुझावर देकर, वह जनता को बेच देता है, और इस प्रकार कमीशन के अतिरिक्त लाभ भी कमाता है।

करने की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले लेती है। इसमें इन विनियोजकों का जोखिम कम हो जाता है क्योंकि एक तो ये समस्याएँ पूँजी बाजार के अधिक गहरे सम्पर्क में होने के कारण उसके बारे में अधिक ज्ञान रखती हैं, और दूसरे, उनकी पूँजी कई एक प्रतिभूतियों में लगी हुई होती है, जिससे किसी एक के मूल्य में कमी आने से होने वाली हानि सभी पर बंट जाती है। अतः इस सबसे लोगों में बचत और विनियोग की प्रोत्साहन मिलता है, और उद्योगों को बड़ी मात्रा में पूँजी मिलती है। इसीलिए योरोप और अमरीका में ऐसे विनियोग प्रणालियों का बड़ा विकास हुआ है। भारत में भी पिछले कुछ (लगभग २५) वर्षों में ऐसे विनियोग प्रणालियों, जैसे कि इण्डस्ट्रियल इन्वेस्टमेंट ट्रस्ट, लिमिटेड, न्यू इण्डिया इन्वेस्टमेंट कार्पोरेशन, लिमिटेड, बर्ड्स इन्वेस्टमेंट्स, लिमिटेड, टाटा का इन्वेस्टमेंट कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया, लिमिटेड, इत्यादि स्थापित हुए हैं। परन्तु इन में से कुछ तो केवल उन्हीं औद्योगिक उपक्रमों में अपने कोषों का विनियोग करते रहे हैं, जिनमें उनके प्रबन्ध अभिवृत्तियों के हित हैं। कुछ केवल नाम के ही विनियोग प्रणाली हैं, और उनके साधन बहुत सीमित हैं। अतः भारत में अभी तक विनियोग प्रणाली औद्योगिक वित्त के महत्वपूर्ण साधन नहीं बने हैं। यहाँ मुहड़ और स्वल्प आधारों पर इनका संगठन करना अभी भी एक अपूर्ण आवश्यकता है।

#### देशी बैंकर (Indigenous Bankers) —

भूतकाल में जब देश में संयुक्त पूँजी बैंकों का बहुत कम विकास हुआ था, और जब नहीं तो सार्वजनिक जमा और निजी जमा तथा निजी ऋण उद्योगों की सभी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त थे, तब बहुधा उद्योगपतियों को देशी बैंकों से वित्तीय सहायता प्राप्त करनी पड़ती थी। भारत में ब्रिटिश शासन के प्रारम्भिक काल में तो इन देशी बैंकों का सारे देश में ही बहुत अच्छा काम था। परन्तु समय बीतने के साथ-साथ जैसे-जैसे भारत आर्थिक पश्चिम व उसकी नई औद्योगिक तथा वाणिज्यी (Commercial) अर्थ-व्यवस्था के सम्पर्क में आया, और देश में आधुनिक प्रकार के बैंक स्थापित हुए तथा देश की अर्थ-व्यवस्था में अन्य परिवर्तन आए, इन देशी बैंकों के कार्य तथा साधन दोनों कम हो गये हैं। द्वितीय महायुद्ध से पूर्व ही देश के पुराने तथा सुस्थापित उद्योग (जैसे कि सूती वस्त्र, कागस और लोहा तथा इस्पात) इन देशी बैंकों से लगभग स्वतन्त्र थे, क्योंकि ये अपनी आवश्यकता की पूँजी सार्वजनिक जमा, निजी जमा, निजी ऋणों तथा संयुक्त पूँजी बैंकों से आसानी से ही प्राप्त कर लेते थे। परन्तु कुछ नये उद्योगों (जैसे कि कागज, चीनी, दियासलाई, छोटे यन्त्र आदि) में छोटे अथवा अल्प पूँजी वाले (Under Capitalised) उपक्रम अवश्य इन देशी बैंकों से ऋण लेते थे, क्योंकि इन्हें वित्त-प्राप्ति के अन्य स्रोत इतने सुलभ नहीं थे, जितने कि पुराने उद्योगों के बड़े उपक्रमों की। इस निर्भरता का एक और कारण यह भी था कि देशी बैंकरों की ऋण देने की विधि सरल, विर-परिचित है तथा वह निजी जमानत पर ही ऋण दे देता है, जबकि संयुक्त पूँजी बैंकों की ऋण देने की विधि अपेक्षाकृत अधिक पेचीदा और सिप्टाचार पूर्ण होती है,



तथा बैंक बिना किसी अच्छी जमानत (जैसे कि व्यापार पत्र या मूल्यवान् प्रतिभूति, आदि) के ऋण नहीं देते हैं। तथापि, देशी बैंकर का ऋण बड़ा महत्वा ऋण रहा है, क्योंकि वह अधिक जोखिम भी उठाता है। उदाहरणार्थ जैसा कि केन्द्रीय बैंकिंग जाच समिति, १९२६-३१ ने बताया है, बहुत सी कोयला कम्पनियाँ देशी बैंकों से १२% से १८% के बीच, और कुछ बार तो २४% पर, ऋण लेती थी।

पिछले २५-३० वर्षों में देशी बैंकों का औद्योगिक वित्त के क्षेत्र में महत्त्व बहुत कम हो गया है। अब ये केवल देश के लघु उद्योगों को या देश के उन भागों में जहाँ बैंकिंग सुविधाओं का पर्याप्त विकास नहीं हुआ है, औद्योगिक वित्त प्रदान करते हैं। अन्यथा या तो इन्होंने अपना काम बन्द कर दिया है, या मिलकर संयुक्त पूँजी बैंको में अपने को संगठित कर लिया है, या ये व्यापार को अल्पकालीन पूँजी प्रदान करते हैं, और साथ ही बैंकिंग के अतिरिक्त अन्य कार्य भी करते हैं। आवश्यकता इस बात की है कि इनका रिजर्व बैंक आफ इण्डिया से अत्यन्त सम्बन्ध स्थापित किया जाय, और इनके बैंकिंग कार्य, अन्य कार्यों से अलग कर समुचित आधार पर संगठित किये जायें।

#### विशिष्ट वित्तीय संस्थाएँ (Special Financial Institutions)—

ऊपर हम यह आये हैं कि भारत में उद्योगों के भीमे विकास का एक मुख्य कारण यहाँ औद्योगिक वित्त, विशेषतः दीर्घकालीन व मध्यकालीन वित्त की अत्यधिक अपर्याप्त रही है। अतः अब जब कि देश स्वतन्त्र हो चुका है, और इसका तेजी से औद्योगीकरण करने के प्रयत्न किये जा रहे हैं, इस बात की अत्यधिक आवश्यकता है कि देश में जहाँ उद्योगों को कार्यशील पूँजी प्रदान करने के लिये वर्तमान सुविधाओं व स्रोतों का विकास किया जाय, वहाँ दीर्घकालीन व मध्यकालीन वित्त प्रदान करने के लिये भी समुचित प्रबन्ध किया जाय। देश की सरकार ने इस दूसरी आवश्यकता के महत्त्व को पहचानते हुए पिछले १० वर्षों में कुछ विशिष्ट वित्तीय संस्थाओं की स्थापना की है। इंग्लैंड और योरुप के अन्य देशों में, जहाँ 'मिश्रित बैंकिंग' (Mixed Banking) की प्रथा रही है, वहाँ, और कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा लेटिन अमरीका के अर्ध-विकसित देशों तक में भी पिछले १०—१५ वर्षों में इस प्रकार की वित्तीय संस्थाएँ स्थापित की गई हैं। भारत की विशिष्ट परिस्थितियों में इस प्रकार की संस्थाओं की स्थापना और भी आवश्यक थी। श्री एन० दास के अनुसार, इन विशिष्ट संस्थाओं की स्थापना का "मुख्य कारण यह है कि, सामान्य संयुक्त स्कांध बैंक अपनी पूँजी व अन्य सम्पत्ति को दीर्घकालीन ऋणों में फँसा नहीं सकते, और दूसरी ओर, विभिन्न कारणों से, भोसतन विनियोगकर्ता औद्योगिक कम्पनियों द्वारा चलाये (Float) गये अंशों व ऋणपत्रों में आसानी से रुपया लगाने को तैयार नहीं हैं। जब कि देश की पूँजी को गतिमान करना (Mobilisation) तथा पूँजी बाजार का विकास जिससे कि उद्योगों में व्याज की उचित दर पर नया द्रव्य नियमित रूप से आने लगेगा, अनिवार्यतः एक दीर्घकालीन क्रम है, ऐसी संस्थाएँ जिनमें सरकार केन्द्रीय बैंक, व्यापारिक बैंक, बीमा कम्पनियाँ तथा अन्य वित्तीय

संस्थाएँ सभी भाग ले सकें, देश के औद्योगिक विकास को प्रोत्साहित करती है और इस बात को सुनिश्चित करती है कि देश का पूँजी अधिकतम उत्पादक कार्यों में लगे'।\* भारत में इस प्रकार की सभी विशिष्ट संस्थाएँ स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् ही स्थापित की गई है। ये संस्थाएँ निम्नलिखित हैं—

(१) भारत का औद्योगिक वित्त निगम (Industrial Finance Corporation of India)।

(२) राज्य वित्तीय निगम (State Financial Corporations)।

(३) भारत का औद्योगिक साख तथा विनियोग निगम (Industrial Credit & Investment Corporation of India Ltd)।

(४) राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम (National Industrial Development Corporation)।

(५) पुनर्वित्त निगम (Re-finance Corporation)।

इसके अतिरिक्त १९५६ में कई एक देशों की सरकारों ने मिलकर एक अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (International Finance Corporation) की स्थापना की है। भारत सरकार भी इसकी सदस्य है।

नीचे हम बारी-बारी इन संस्थाओं के बारे में पढ़ते हैं।

### भारत का औद्योगिक वित्त निगम

(Industrial Finance Corporation of India)

भारत के औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना १ जुलाई, १९४८ को केन्द्रीय सरकार द्वारा फरवरी, १९४८ में पास किये गए एक विशिष्ट अधिनियम 'औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, १९४८'† के अन्तर्गत हुई थी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् उद्योगों को दीर्घकालीन व मध्यकालीन वित्त प्रदान करने के लिए (और निजी उद्योगों को सार्वजनिक अर्थ-सहायता पहुँचाने के लिए) देश की सरकार द्वारा स्थापित की जाने वाली विभिन्न विशिष्ट वित्तीय संस्थाओं में से यह पहली तथा अत्यन्त महत्वपूर्ण संस्था है।

उद्देश्य—औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, १९४८ की प्रस्तावना (Preamble) के शब्दों में, निगम का उद्देश्य "भारत में औद्योगिक संस्थाओं को दीर्घकालीन तथा मध्यकालीन साख अधिक आसानी से उपलब्ध कराना है, और विशेषतया तब जब कि उन्हें प्राप्त सामान्य बैंकिंग सुविधायें समुचित न हों या अंशों व ऋणपत्रों को जारी करके पूँजी प्राप्त करने की विधि को प्रयोग में न लाया जा सके।" निगम का उद्देश्य अपर्याप्त निजी वित्तीय संगठनों की क्रियाओं को समाप्त करना नहीं, वरन् उनकी अनुपूर्ति करना (Supplement) है।

\* N. Dass, Industrial Enterprise in India, 2nd ed. p 66—67.

† तत्पश्चात् इस अधिनियम में, नये अनुभवों तथा आवश्यकताओं के अनुसार, तीन बार (१९५२ में, १९५५ में और नवम्बर, १९५७ में) संशोधन किये जा चुके हैं। इससे निगम का कार्यक्षेत्र तथा उपयोगिता बढ़ गई है।

क्षेत्र—यह निगम केवल 'भौद्योगिक संस्थाओं' को ही वित्त प्रदान कर सकता है। अधिनियम के अनुसार ऐसी संस्था केवल वह 'सीमित लोक कम्पनी' (Public Limited Company) अथवा सहकारी समिति है, जिसका भारत में पूंजीयन हुआ है, जो वस्तुओं के निर्माण अथवा विधायन (Processing) में अथवा खनन-उद्योग (Mining) में अथवा बिजली या अन्य किसी प्रकार की शक्ति के उत्पादन या वितरण में लगी हुई है। १९५२ में अधिनियम में किए गये एक संशोधन के द्वारा निगम के क्षेत्र का विस्तार कर दिया गया है, और अब से निगम 'जहाजी कम्पनियों' (Shipping Companies) को भी वित्तीय सहायता दे सकती है।

राष्ट्रीयकृत (Nationalised) भौद्योगिक संस्थायें निगम के कार्यक्षेत्र से बाहर हैं, निगम इन्हें कोई वित्तीय सहायता प्रदान नहीं कर सकता।

१९५५ से पूर्व निगम केवल पहले से ही कार्य कर रही भौद्योगिक संस्थाओं को ऋण दे सकता था; यह उन भौद्योगिक संस्थाओं को कई ऋण नहीं दे सकता था, जो सीधे ही कार्य आरम्भ करने जा रही हों। भौद्योगिक वित्त निगम अधिनियम में १९५५ में किये गये एक और संशोधन के द्वारा यह प्रतिबन्ध हटा दिया गया है, और तब से निगम नई स्थापित भौद्योगिक संस्थाओं को भी ऋण दे सकता है।\*

पूंजी व कार्यशील कोष (Capital & Working Funds)—निगम की अधिकृत (Authorised) पूंजी १० करोड़ २० है, जो पाच-पाँच हजार २० के २०,००० पूर्णतया परिदत्त (Fully Paid-up) अंशों में विभाजित है। निगम की निर्गमित (Issued), प्रापित (Subscribed) तथा परिदत्त (Paid-up) पूंजी ५ करोड़ २० है, जो १०,००० अंशों को बेचकर प्राप्त की गई है। इन अंशों का विभिन्न प्राप्ति (Subscribing) संस्थाओं में इस प्रकार बँटवारा किया गया था:—

प्राप्ति संस्था	राशि	अंशों की संख्या
१. केन्द्रीय सरकार	१ करोड़ २०	२,०००
२. रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया	१ " "	२,०००
३. अनुसूचित बैंक	१-२५ " "	२,५००
४. विनियोग प्रत्यास (Investment Trusts), बीमा कम्पनियाँ तथा इसी प्रकार की अन्य वित्तीय संस्थायें	१-२५ " "	२,५००
५. सहकारी बैंक	० ५० " "	१,०००
कुल	५-०० " "	१०,०००

\* उदाहरणार्थ, इस संशोधन के पश्चात् निगम ने बम्बई बैंड कोस्ट पेपर मिल्स लिमिटेड को उसके बनते ही, अर्थात् उसके द्वारा अंश पूंजी एकत्र करने से पहले ही १ करोड़ २० का ऋण दिया था।

ऊपर की तालिका से यह स्पष्ट है कि नियम का पूंजी कलेवर (Capital Structure) न तो पूर्णतया राज्य के स्वामित्व तथा नियन्त्रण में है, न इससे पूर्णतया स्वतन्त्र है। यह मिश्रित प्रकार का है। तथापि, निजी व्यक्ति निगम के अंशधारी नहीं हो सकते।

अपनी कार्यशील पूंजी को बढ़ाने के लिये निगम का निम्नलिखित उपाय अपनाने का अधिकार है :—

(1) वह बंध (Bonds) अथवा ऋणपत्र (Debentures) जारी करके अपनी परिसत् पूंजी तथा सुरक्षित कोष (Reserve Fund) की अधिक से अधिक दस गुना\* रकम प्राप्त कर सकता है।

यदि किसी उद्योग को विदेशी मुद्रा में ऋण देने की आवश्यकता हो, तो निगम, केन्द्रीय सरकार की अनुमति से, विश्व बैंक (World Bank) से अथवा किसी अन्य विदेशी स्रोत से भी ऋण ले सकता है। केन्द्रीय सरकार इस ऋण की जमानती होगी। निगम रिजर्व बैंक से भी अधिक से अधिक १८ मास की अवधि के लिए किसी समय पर कुल मिलाकर अधिक से अधिक ३ करोड़ रुपये के ऋण ले सकता है। १९५५ के संशोधन के अधीन निगम को केन्द्रीय सरकार से भी ऋण लेने का अधिकार दे दिया गया है। तदनुसार द्वितीय पंच वर्षीय योजना में केन्द्रीय सरकार द्वारा निगम को १३.५ करोड़ रुपये का ऋण देने की व्यवस्था की गई थी। इसे अब बढ़ाकर २२.२५ करोड़ रुपये कर दिया गया है। केन्द्रीय सरकार ने निगम के अंशों के मूलधन व लाभांश (जिस की दर कम से कम २ $\frac{1}{2}$ % अवश्य होगी) के भुगतान की तथा निगम के बंधों व ऋणपत्रों के मूलधन व व्याज के भुगतान को भी गारण्टी दी हुई है।

(ii) निगम जनता से कम से कम ५ वर्ष की अवधि वाले अधिक से अधिक १० करोड़ रु० के निश्चित कालीन निक्षेप (Deposits) स्वीकार कर सकता है; और

(iii) अधिनियम में नवम्बर, १९५७ में किये गए एक संशोधन के अधीन निगम अब राज्य सरकारों तथा स्थानीय प्राधिकारियों से भी निक्षेप स्वीकार कर सकता है।

१९५७-५८ के अन्त में निगम की कुल कार्यशील पूंजी लगभग ३ करोड़ रुपये थी। इसमें से ५ करोड़ रुपये को अंश पूंजी थी; १२.४ करोड़ रु० बन्धों व ऋणपत्रों के द्वारा एकत्र किये गये थे, १५ करोड़ रु० के ऋण केन्द्रीय सरकार से प्राप्त किए गए थे, और शेष सुरक्षित तथा अन्य कोष थे। १९५८-५९ के बजट में केन्द्रीय सरकार ने निगम को ३ करोड़ रुपये का और ऋण देने की व्यवस्था की है।

\* औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, १९४८ के अधीन इस प्रकार से २ पांच गुना ही रकम प्राप्त की जा सकती थी। परन्तु नवम्बर, १९५७ में संशोधन में किये गये एक संशोधन के द्वारा इसे बढ़ा कर १० गुना कर दिया गया।

स्थापित होने वाली सहकारी चीनी फैक्ट्रियों को काफी ऋण दिया है ।

फरवरी, १९५२ तक निगम ५३% व्याज की दर पर ऋण देता था, व्याज और मूलधन की निश्चित ठीक समय पर चुकाने पर ३% की छूट दी जाती थी । तत्पश्चात् व्याज की दर को पहले बढ़ा कर ६३% और अप्रैल, १९५७ में इसे और बढ़ा कर ७% कर दिया गया है । तथापि, छूट की दर में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है ।

**भालोचना:**—निगम के अभी तक के १० वर्षों के जीवन काल में समय-समय पर इसके कार्यक्षेत्र, प्रबन्ध तथा कार्यकरण की कई बातों को लेकर कड़ी भालोचना हुई है । इन भालोचनाओं तथा निगम के कार्यकरण के व्यवहारिक अनुभव के आधार पर निगम के १९४८ के अधिनियम में तीन बार (१९५२, १९५५ व १९५७ में) संशोधन किये गये हैं । इससे निगम का कार्यक्षेत्र व पूंजी साधन दोनों बढ़े हैं, और निगम उद्योगों को पहले की तुलना में अधिक वित्तीय सहायता प्रदान करने लगा है । निगम की कुछ मुख्य भालोचनाएँ निम्नलिखित हैं—

(१) निगम की स्थापना के प्रारम्भिक वर्षों में यह कहा जाता था कि निजी क्षेत्रों में उद्योगों की दीर्घवासीन पूंजी की आवश्यकता को देखते हुए, निगम के पूंजी साधन बहुत कम हैं । और अतः निगम द्वारा वास्तव में दिये जाने वाले ऋणों की मात्रा बहुत अपर्याप्त है । समय बीतने के साथ यह खिंकायत समाप्त हो रही है । यह एक तो इसलिये हुआ है कि मूल अधिनियम में संशोधन करके निगम के ऋण प्राप्त करने के अधिकार को बढ़ा दिया गया है, जिससे उसके पूंजी साधन बढ़ रहे हैं । दूसरे, पिछले कुछ वर्षों में विभिन्न प्रकार के उद्योगों को मध्यकालीन व दीर्घ-कालीन ऋण प्रदान करने के लिये कुछ एक और वित्तीय निगम स्थापित किये गये हैं, जिनका भाग अध्ययन किया जायगा । तीसरे, हमें यह भी ध्यान रखना है कि निगम का उद्देश्य पूंजी बाजार द्वारा प्रदान की जाने वाली सुविधाओं को केवल अनुपूर्ति करना है, उन्हें समाप्त कर उनका स्थान लेना नहीं है । चौथे, निगम जितने ऋणों की स्वीकृति देता है, प्रार्थी उन सभी का वास्तव में भुगतान नहीं लेते, क्योंकि बहुत बार वे अपनी योजना को बदल देते हैं अथवा लोड देते हैं । इससे यह स्पष्ट होता है कि देश में ऋण-सुविधाओं का पूरा-पूरा लाभ उठाने वालों की भी कमी है ।

(२) निगम ने देश के ग्रहण-विकसित क्षेत्रों, जैसे कि राजस्थान और मध्य प्रदेश, भादि के औद्योगिक विकास में बहुत कम योगदान दिया है । परन्तु हमें ध्यान रखना है कि निगम का कार्य अपनी ओर से औद्योगिक उपक्रम चलायाना नहीं है, बरन जो उपक्रम वित्तीय सहायता के लिये उसके पास आयें, उन्हें ऐसी सहायता देना है ।

(३) निगम के कार्यकरण की एक और अत्यन्त कड़ी भालोचना यह की जाती है कि अभी तक इसने उद्योगों को जोखिम पूंजी (Equity or Risk Capital) प्रदान नहीं की है—इसने अभी तक औद्योगिक अंशों अथवा ऋणपत्रों के

अभिगोपन का अथवा जमानत देने का कार्य नहीं किया है, यह उद्योगों के दीर्घवा-  
लीन ऋण ही प्रदान करता रहा है।

(४) ऋणों की स्वीकृति देने में अनावश्यक देर लगाई जाती है। निगम की स्थापना के आरम्भ में यह किमी सीमा तक ठीक था, परन्तु अब सार ज़रम को इस प्रकार से नियमित कर दिया गया है कि प्रार्थनापत्रों के निबटाने में कम से कम समय लगे। कुछ प्रार्थनापत्रों के निबटाने में अधिक समय इस लिये लग जाता है, क्योंकि पेश की गई योजना पूर्ण विस्तार में नहीं बनाई गई होती और पत्र-व्यवहार के द्वारा आवश्यक सूचना प्राप्त करने में समय लगता है। फिर, कानूनी, औपचारिकताओं में भी समय लग जाता है।

(५) ऋण देने समय निगम बड़ी सख्त नहीं लगाता है। उदाहरणार्थ, वसूली ऋणों का ५०% भाग 'उधार-प्रतिभूति अन्तर' (Margin) रखने के अनिवारित, निगम सामान्यतः प्रबन्ध अभिकर्ता की जमानत की भी शर्त लगाता है। यह सभी दशाओं में आवश्यक नहीं होना चाहिए।

(६) निगम द्वारा वसूल किये जाने वाले व्याज की दर (३%) बहुत ऊँची है। नये औद्योगिक उपक्रमों के जन्म के मार्ग में यह बहुत बड़ी बाधा है क्योंकि नये उद्योगों को लाभ कमाने की स्थिति में पहुँचने तक सामान्यतः ४-५ वर्ष लग जाते हैं, और तब तक उनके लिये ७% की दर पर व्याज का भार बहुत अधिक पड़ता है। परन्तु उद्योग निगम की भी मजबूरी है। उसे अपने ऋणपत्रों पर व्याज की जो दर देनी पड़ती है उसके सम्पादन का खर्चा तथा अप्रत्याशित ऋणों के लिये व्यवस्था, आदि को ध्यान में रखते हुए, निगम द्वारा वसूल किये जाने वाले व्याज की दर को बहुत ऊँचा नहीं कहा जा सकता। अतः थोफ समिति (१९५३) ने, यह सुझाव रखा था कि निगम को जहाँ कहीं सम्भव हो, वहाँ ऋण लेने वाली कम्पनी से कोई ऐसा सम्झौता कर लेना चाहिये, जिसके अन्तर्गत निगम कम्पनी से प्रारम्भिक वर्षों में नीची दर पर व्याज ले और बाद में जब कम्पनी लाभ कमाने लगे, तो वह निगम को पिछले वर्षों का भी व्याज का अन्तर दे दे।

(७) निगम के प्रबंध के विरुद्ध यह आरोप भी समय समय पर लगाया गया है कि यह निष्पक्ष भाव से ऋणों की स्वीकृति नहीं देता। १९५२ में यह आलोचना इतनी अधिक हुई कि भारत सरकार ने दिसम्बर १९५२ में श्रीमती कृपलानी की अध्यक्षता में एक जांच समिति की नियुक्ति की। समिति ने मई, १९५३ में पेश की गई अपनी रिपोर्ट में निगम के प्रबन्ध पर पत्राचारों होने के आरोप को सत्य नहीं पाया। तथानि, समिति का मत था कि उसकी कुछ पेनलिया ठीक नहीं थी, और उनसे बचा जा सकता था।

(८) १९४८ के अधिनियम के अन्तर्गत निगम केवल पहले से स्थापित औद्योगिक कम्पनियों को ही ऋण दे सकता था, नये औद्योगिक उपक्रमों को नहीं। यह भी आलोचना का एक विषय था। अतः १९५५ के संशोधन के द्वारा इस दोष को

दूर कर दिया गया है, और अब तब से निम्न नये औद्योगिक उपक्रमों को भी ऋण देने लगा है ।

### राज्य वित्तीय निगम (State Financial Corporations)

**आवश्यकता** — औद्योगिक वित्त निगम, जिसका हम अभी ऊपर अध्ययन कर आये हैं, लोक समिति कम्पनियों (Public Limited Companies) द्वारा चलाये जाने वाले बड़े-बड़े औद्योगिक उपक्रमों की ही दीर्घकालीन व मध्यकालीन वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करता है। लघु व मध्य आकार के उद्योग इसके कार्य-क्षेत्र में नहीं आते। परन्तु भारत की विविध परिस्थितियों में इस दूसरी प्रकार के उद्योगों का विकास भी, विशेषतः रोजगार अवसरों के प्रसार के दृष्टिकोण से, बहुत महत्वपूर्ण है। भारत में इन उद्योगों की भी अपनी वित्तीय समस्याएँ हैं—और बड़े उद्योगों की तुलना में ये समस्याएँ कम विकट नहीं हैं—जिनके कारण देश में इनका विकास भी हका हुआ है। अतः इस बात की भी आवश्यकता थी कि इन उद्योगों की दीर्घ-कालीन व मध्यकालीन वित्त प्रदान करने के लिये अलग से वित्त संस्थाएँ स्थापित की जाय। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिये ही अक्टूबर, १९५१ में भारत सरकार ने 'राज्य वित्तीय निगम अधिनियम' ('State Financial Corporations Act') पास किया। इस अधिनियम के अन्तर्गत उन लघु व मध्य आकार के उद्योगों को, जो कि केन्द्रीय निगम के कार्य-क्षेत्र में नहीं आते, दीर्घकालीन व मध्यकालीन वित्त प्रदान करने के लिये कोई भी राज्य सरकार यदि चाहे तो अपने राज्य में वित्तीय निगम स्थापित कर सकती है। कुछ राज्यों में 'उद्योगों को राज्य सहायता अधिनियम' ('State Aid to Industries Act') के अन्तर्गत, जो बोड़ी-बहुत सहायता इन उद्योगों को मिला करती थी, इसके स्थान पर ये राज्य वित्तीय निगम अब कहीं बड़े स्तर पर वित्तीय सहायता प्रदान करने लगे हैं।

राज्य वित्तीय निगम अधिनियम अधिकांश बातों में औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, १९४८ के बिल्कुल अनुरूप बनाया गया है। अतः इसकी कार्यक्षेत्र प्रवन्ध, कार्यों, आदि से सम्बन्धित मुख्य प्रावधान लगभग वे ही हैं, जो कि केन्द्रीय निगम के हैं। इन प्रावधानों का अध्ययन हम अभी ऊपर कर आये हैं। अतः उन्हें यहाँ विस्तार सहित दोहराना आवश्यक नहीं है। तथापि, ये दोनों अधिनियम एक दूसरे से जिन मुख्य बातों में भिन्न हैं, उनकी यहाँ बतलाना अवश्य आवश्यक है।

**क्षेत्र**—यह तो स्पष्ट हो है कि केन्द्रीय निगम का कार्यक्षेत्र जहाँ सम्पूर्ण भारत है, वहाँ राज्य निगम का कार्यक्षेत्र केवल अपना-अपना राज्य है। अतः केन्द्रीय निगम का सम्बन्ध जहाँ केन्द्रीय सरकार से है, वहाँ राज्य निगम का सम्बन्ध अपने राज्य की सरकार से है। यहाँ एक महत्वपूर्ण भिन्नता यह है कि राज्य वित्तीय निगम अधिनियम में 'औद्योगिक संस्था' की परिभाषा को अधिक विस्तृत कर दिया है, जिससे इसमें न केवल लोक सीमित कम्पनियाँ ही आती हैं, वरन् निजी सीमित कम्पनियाँ (Private Limited Companies), 'सामैदारिया तथा स्वामिक फर्म' (Proprietary Concerns) भी आती हैं। यह बड़ा आवश्यक था, क्योंकि राज्य

निगम मुख्यतः लघु औद्योगिक उद्यमों के लिए स्थापित किए जा रहे हैं और ये उद्यम बहुधा निजी सौमित्र सम्पत्तियां, साम्प्रदायिक या स्वामित्व फर्म होती हैं।

पूँजी—किसी राज्य निगम की अधिकृत (Authorized) भाँश पूँजी १० लाख रु० से ५ करोड़ रु० तक की हो सकती है जबकि केन्द्रीय निगम की यह पूँजी १० करोड़ रु० है। अपनी कार्यशील पूँजी को बढ़ाने के लिए केन्द्रीय निगम की भाँति, राज्य निगमों को भी (i) बचत भण्डारण अधिनियम जारी करके अपनी परिसृत पूँजी तथा सुरक्षित कोष से अधिक से अधिक ५ गुना तक रकम प्राप्त करने, तथा (ii) जनता से कम से कम ५ वर्ष की अवधि के निधेय (Deposits) प्राप्त करने का अधिकार है। केन्द्रीय निगम जहाँ अधिक से अधिक कुल १० करोड़ रु० तक के निधेय स्वीकार कर सकता है, वहाँ कोई राज्य निगम अधिक से अधिक अपनी परिसृत पूँजी के बराबर तक निधेय स्वीकार कर सकता है। राज्य निगम के भाँशों, बंधों व अधिपत्रों के मूलधन की वापसी क्या सामान्य व व्याज के अनुमान की जमानत उस राज्य की सरकार को देनी होती है, जबकि केन्द्रीय निगम के सम्बन्ध में यह जमानत केन्द्रीय सरकार ने दी है।

केन्द्रीय निगम व राज्य निगमों में यहाँ एक महत्वपूर्ण भिन्नता यह है कि राज्य निगमों के भाँशों को निजी व्यक्ति व गैर-अनुसूचित बैंक (Non-scheduled Banks) भी खरीद सकते हैं, जबकि केन्द्रीय निगम के भाँश इनके द्वारा नहीं खरीदे जा सकते। तथापि, राज्य निगम भी अपनी भाँश पूँजी का केवल २५% भाग ही इन्हें बेच सकती हैं, और वह भी केन्द्रीय सरकार की अनुमति से दोषः २५% भाँश राज्य सरकार, रिजर्व बैंक, अनुसूचित बैंक बोर्ड व निवेश प्रभुत्व (Investment Trusts), तथा इसी प्रकार की अन्य विनियमित संस्थाएँ व सहकारी बैंक ही खरीद सकते हैं, और इन भाँशों का हस्तान्तरण केवल इन्हीं संस्थाओं में हो सकता है। निजी व्यक्तियों को राज्य निगम के भाँश खरीदने का अधिकार दे दिये जाने के कारण इन नियमों पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया है कि वे अपने ही भाँशों की जमानत पर किसी को अधि नहीं दे सकते।

कार्य—राज्य वित्तीय निगमों के भी वे ही कार्य हैं, जो कि केन्द्रीय निगम के, जैसे कि (i) ऊपर उल्लेखित गई औद्योगिक संस्थाओं के अधिपत्रों की जमानत देना, (ii) उनके स्तंभों (Stocks), भाँशों, बंधों व अधिपत्रों का अधिमोदन (Underwrite) करना, और (iii) इन्हें अधिपत्र भण्डारण देना। केन्द्रीय निगम व राज्य निगमों के कार्यों में यहाँ महत्वपूर्ण भिन्नता यह है कि राज्य निगम किसी औद्योगिक संस्था को अधिक से अधिक २० वर्षों की अवधि के लिये अधिपत्रों की जमानत, अधिपत्र भण्डारण दे सकते हैं, जबकि केन्द्रीय निगम के लिये यह अधिकतम अवधि २५ वर्ष है। साथ ही एक और भिन्नता यह है कि राज्य निगम किसी एक औद्योगिक संस्था को १० लाख रु० से अधिक का अधिपत्र नहीं दे सकता, जबकि केन्द्रीय निगम १ करोड़ रु० तक का (और केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुमति की जमानत दिये जाने पर तो १ करोड़ रु० से भी अधिक का) अधिपत्र दे सकता है। यह इसलिये



बयोर्वि एक तो केन्द्रीय निगम की तुलना में राज्य निगमों की कार्यशील पूंजी कम होगी, और दूसरे उन्हें छोटे-छोटे अर्थिक औद्योगिक उपक्रमों की वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करता होगा। तथापि, (केन्द्रीय निगम के सामान्य ऋणों व जमानत की भाँति), राज्य निगमों के ऋण व जमानत भी किसी ठोस सम्पत्ति के बंधक, रहन अथवा उपग्राधीयन (Hypothecation) द्वारा पूर्णतया सुरक्षित होंगे।

प्रदग्ध—केन्द्रीय निगम की भाँति, राज्य निगम का प्रबन्ध भी संचालकों के एक मण्डल, उसकी एक कार्यकारिणी समिति और एक प्रबन्ध-संचालक द्वारा किया जाता है।

राज्य वित्तीय निगमों की स्थापना व उनका कार्यकरण—३१ मार्च, १९५८ तक मैसूर तथा जम्मू व काश्मीर राज्य को छोड़कर अन्य सभी (१२) राज्यों में राज्य वित्तीय निगम स्थापित किये जा चुके थे। कब मैसूर राज्य ने भी ऐसे निगम की स्थापना का निर्णय ले लिया है। अधिकांश निगमों की अधिकृत पूंजी २ करोड़ २० और परिदत्त पूंजी १ करोड़ २० है। रिजर्व बैंक ने सामान्यतया इन निगमों को १० से १५ प्रतिशत के बीच अक्ष-पूँजी प्रदान की है। मार्च, १९५८ के अन्त में इन १२ निगमों की कुल पूंजी १३ ३ करोड़ ६० था।

पिछले पांच वर्षों में इन निगमों के द्वारा स्वीकृत, वास्तव में दिये गये तथा देय (Outstanding) ऋणों के आकड़े नीचे दिये गये हैं—

#### राज्य वित्तीय निगमों के ऋण कार्य\*

(लाख २० में)

वर्ष	स्वीकृत-ऋण	वास्तव में दिये गये ऋण	वर्ष के अन्त में देय (Outstanding) ऋण
१९५३-५४	७०	३३	१,०३
१९५४-५५	२,११	१,३२	२,२६
१९५५-५६	४,०५	१,८७	४,०३
१९५६-५७	४,४१	२,८६	६,४५
१९५७-५८	४,७७	३,७१	६,५१

ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि १९५३-५४ में निगमों द्वारा दिये जाने वाले ऋणों की मात्रा बहुत छोटी थी। इसका मुख्य कारण यह था कि उस वर्ष में केवल दो ही राज्य वित्तीय निगम थे। अधिकांश राज्य वित्तीय निगम १९५४-५५ व १९५५-५६ के दो वर्षों में अर्थात् तीन-चार वर्ष पहले ही स्थापित किये गये हैं। अतः ऊपर की तालिका से यह भी स्पष्ट है कि पिछले तीन वर्षों में इन निगमों द्वारा भी वृद्धि हुई है। फलस्वरूप देय ऋणों की मात्रा में भी निरन्तर वृद्धि हो रही है। स्वीकृत ऋणों तथा वास्तव में दिये गए ऋणों की मात्रा, दोनों पिछले वर्ष (१९५७-५८) में एक और अच्छी बात यह हुई है कि उस वर्ष में जितने ऋण स्वीकृत हुए थे, उनके प्रेषणावृत्त, काफी बड़े भाग का वास्तव में भुगटाना किया गया। तथापि, अभी तक भी ये निगम छोटे व मध्य स्तर के उद्योगों को पर्याप्त

\*Source: Reserve Bank of India Report on Currency and Finance for the year 1957-58, Statement 50.

वित्तीय सहायता प्रदान नहीं कर पाये है। इसका एक कारण तो यही है कि इन निगमों के वित्तीय साधन काफी सीमित हैं। इन साधनों को बढ़ाने के लिये पिछले वर्ष (१९५७-५८) में ही कुछ पुराने निगमों (पंजाब, बम्बई, केरल और पश्चिमी बंगाल) ने दस वर्षीय बंध (Bonds) जारी करके लगभग ३ करोड़ १० एकड़ किया है।

निगमों द्वारा प्रदत्त वित्तीय सहायता के सीमित होने का एक कारण यह भी है कि जितने ऋणों के लिये इनके पास प्रार्थना-पत्र आते हैं, बहुधा उनका बहुत छोटा प्रतिशत स्वीकार हो पाता है। इसके आगे निम्नलिखित मुख्य कारण हैं—

(१) राज्य निगम भूमि, इमारत, मशीनरी आदि स्थिर पूँजी की ठोस जमानत पर ऋण दे सकते हैं। परन्तु बहुधा लघु उपक्रमों के पास ऐसी सम्पत्ति का अभाव होता है। बहुत बार भूमि व इमारत किराये की होती है, और केवल मशीनरी का मूल्य बहुत कम होता है, जिस की जमानत पर पूरा ऋण नहीं दिया जा सकता। यह कठिनाई इसलिये और भी बढ़ जाती है, क्योंकि निगम स्थिर पूँजी के मूल्य का ५०% उधार-प्रतिभूति अन्तर (Margin) रखकर शेष के बराबर ही ऋण देते हैं। ऐसी दशा में बहुत से ऋण लेने वाले पण्य सामग्री (Stock in trade) की जमानत पर ऋण मांगते हैं। परन्तु राज्य निगम ऐसा नहीं कर सकते, क्योंकि पण्य सामग्री की जमानत पर अल्पकालीन ऋण प्रदान करना व्यापारिक बैंकों का सामान्य कार्य है, न कि इन निगमों का।

(२) बहुत बार जो सम्पत्ति जमानत के रूप में पेश की जाती है, उसके स्वामित्व सम्बन्धी पत्र (Documents of Title) उपलब्ध नहीं होते, और उनके स्वामित्व के बारे में कुछ कठिनाइयाँ (Complications) होती हैं। ऐसी सम्पत्ति, जो कोई निगम जमानत के रूप में स्वीकार नहीं कर सकता। यह इसलिये होता है क्योंकि राज्य निगम केवल सीमित कम्पनियों को ही वित्त प्रदान नहीं करते, वरन् इनके क्षेत्र में साझेदारियाँ, संयुक्त परिवार उपक्रम (Joint Family Businesses) तथा स्वामिक फर्म (Proprietary Concerns) भी आती हैं। ये साझेदारियाँ व स्वामिक फर्म ठीक प्रकार से अपना हिसाब-किताब नहीं रखती और न उसका लेखा-परीक्षण कराती हैं, क्योंकि उनके ऊपर इस प्रकार का कोई वैधानिक दायित्व नहीं है। ऐसी दशा में निगम उनकी आधिक दशा का ठीक-ठीक अनुमान नहीं लगा सकते। अतः ऋण देने से पहले निगम इस बात पर जोर देते हैं कि आवेदक ठीक-ठीक लेखा रखे, जिसके लिये ये छोटे उपक्रम आसानी से तैयार नहीं होते।

(३) व्यवहार में यह भी देखा गया है कि छोटे उपक्रमों के अधिकारिता आवेदन-पत्र अधूरे होते हैं। उनमें उनके कारखानों में लगी मशीनों की उत्पादन-क्षमता वास्तव-उत्पादन, लाभ-हानि प्रस्तावित प्रकार के पनस्वम्भ उत्पादन में होने वाली वृद्धि, अतिरिक्त लाग्न के बारे में पूरी-पूरी सूचना नहीं होती। अतः ऐसे आवेदन-पत्र पूर्णरूप से अस्वीकृत हो जाते हैं।

(८) निगमों की एक और कठिनाई यह भी है कि विभिन्न लघु उद्योगों के बारे में आवश्यक आकड़े देश में उपलब्ध नहीं हैं। ऐसी दशा में उस उद्योग की भावी सम्भावनाओं के बारे में निगम ठीक-ठीक अनुमान लगाकर अपनी नीति का निर्धारण नहीं कर सकता।

(५) बहुत से लघु उपक्रमों को राज्य निगमों से इसीलिए वित्तीय सहायता नहीं मिल पाती, क्योंकि इन उपक्रमों की वित्तीय आवश्यकतायें बहुत छोटी होती हैं, और राज्य निगम एक सीमा से छोटी मात्रा के ऋण नहीं देते हैं।

(६) राज्य निगमों द्वारा दिये जाने वाले ऋण काफी महंगे पड़ते हैं। इन पर व्याज की दर सामान्यतः ६ से ७ प्रतिशत के बीच होती है। इसके अतिरिक्त, ऋण लेने वाले की रजिस्ट्रेशन फीस, स्टाम्प-कर, बकीलों की फीस, मूल्यांकन शुल्क (Valuation Charges), आदि खर्च भी बर्दाश्त करने पड़ते हैं।

राज्य वित्तीय निगमों के कार्यकरण के अनुभव के आधार पर जाने गये इसके कुछ दोषों व बाधाओं को दूर करने के लिये, सितम्बर, १९५६ में राज्य वित्तीय निगम अधिनियम, १९५१ में कुछ निम्नलिखित संशोधन किये गये हैं—

(१) दो या अधिक राज्य, यदि चाहे तो, आपसी समझौते के द्वारा मिलकर एक संयुक्त निगम स्थापित कर सकते हैं। यह भी हो सकता है कि समझौते के द्वारा पहले से स्थित किसी राज्य निगम का अधिकार-क्षेत्र (Jurisdiction) किसी अन्य राज्य तक भी बढ़ा दिया जाय।<sup>१</sup>

(२) राज्य वित्तीय निगम केन्द्रीय सरकार अथवा औद्योगिक वित्त निगम के अभिकर्ता के रूप में भी कार्य कर सकता है।<sup>२</sup>

(३) राज्य निगम रिजर्व बैंक से १५ सहोदने की अवधि तक के लिये अल्पकालीन ऋण ले सकता है।

(४) राज्य निगम राज्य सरकार, प्रमुखित बैंक, अथवा सहकारी बैंक की प्रमानत पर लघु व कुटीर उद्योगों को, पर्याप्त ऋण सम्पत्ति न रहने पर भी, वित्तीय सहायता प्रदान कर सकते हैं।

(५) निगम जिन औद्योगिक उपक्रमों को अपने हाथों में ले, उनके कार्यक्रम प्रबन्ध के लिए निगमों को कुछ अधिकार दिये गए हैं।

(६) रिजर्व बैंक को यह अधिकार दे दिया गया है कि केन्द्रीय सरकार के कहने पर वह राज्य वित्तीय निगमों के कार्यकरण का निरीक्षण कर सकता है।

<sup>१</sup>अक्टूबर, १९५७ में ऐसे ही एक समझौते के द्वारा पंजाब निगम का अधिकार-क्षेत्र दिल्ली तक बढ़ा दिया गया है।

<sup>२</sup>इस समय उत्तर प्रदेश, आंध्र प्रदेश और बम्बई में वहां के राज्य वित्तीय निगम अपनी-अपनी राज्य सरकार द्वारा उद्योगों को दिये जाने वाले धित के विवरण को निम्ने अभिकर्ता का कार्य करते हैं।

अपनी पूंजी को किसी औद्योगिक उपक्रम में प्रत्यक्ष रूप से लगा सकता है। औद्योगिक वित्त निगम व राज्य वित्तीय निगम यह दूसरा कार्य नहीं कर सकते, केवल पहला कार्य ही कर सकते हैं।

इस निगम को इस से सम्बन्धित औद्योगिक उपक्रमों पर नियन्त्रण करने के लिए कुछ अधिकार भी प्रदान किये गये हैं। तदनुसार, यह ऐसे किसी उपक्रम के संचालक मण्डल में सचालकों को या परामर्शदाताओं (Advisors) को मनोनीत (Nominate) कर सकता है, या उसके साथ सामेदारी स्थापित कर सकता है या उसके सामे कार्यकरण के लिए ऐसी ही कोई व्यवस्था कर सकता है।

इसके अतिरिक्त, इस निगम का कार्य औद्योगिक योजनाओं का अध्ययन व जांच (Investigation) करना भी होगा, और इन योजनाओं को कार्यरूप देने हुए यह, जहाँ तक भी सम्भव होगा, निजी क्षेत्र में उपलब्ध औद्योगिक उपकरण अनुभव और कौशल का अधिकतम प्रयोग प्राप्त करने का प्रयत्न करेगा।

यह निगम केवल औद्योगिक उपक्रमों को सहायता ही नहीं देगा, बल्कि यदि किसी दिशा में आवश्यकता हुई, तो यह स्वयं भी नई औद्योगिक इकाइयाँ स्थापित करेगा। जब ये इकाइयाँ अच्छी प्रकार स्थापित हो जायँ और लाभ देने लगे तथा यदि आवश्यक व वांछनीय समझा जाय, तो इन्हें निजी उपक्रमियों को भी सौंपा जा सकता है। इस प्रकार यह निगम सार्वजनिक व निजी दोनों क्षेत्रों में उद्योगों के अनुकूल (Harmonious) विकास के लिये प्रयत्न करेगा।

कार्यकरण—निगम ने अपना कार्य १९५५ में प्रारम्भ किया, और कई एक उद्योगों को प्रारम्भ करने का निर्णय लिया। इनके बारे में इसने प्रारम्भिक खोज-बीन भी प्रारम्भ की। इनमें से कुछ औद्योगिक योजनाएँ ये हैं—इस्पात फाउन्ड्रीज, फोर्जशॉप्स (Forgeshops), स्ट्रक्चरल फैब्रिकेशन (Structural Fabrication), रिफ्रेक्टरीज (Refractories), रंग बनाने के समान, बुट पल्प, काबॉन ब्लैक, पाइ-राइट्स से रम्भक, छपाई की मशीनों आदि के निर्माण की योजनाएँ, आदि। इन अन्वेषणों में, आवश्यकतानुसार, विदेशी विशेषज्ञों की सहायता भी ली गई है। इस के अतिरिक्त पटमन तथा मृती बम्ब के उद्योगों के पुनरस्थापन तथा प्राधुनिकीकरण के लिये निगम के द्वारा दावकालीन ऋण देने का भी निर्णय लिया गया, और इस कार्य के लिये निगम ने कलकत्ता और बम्बई में दो पण्डल भी नियुक्त किये।

दूसरी पंचवर्षीय योजना में निगम के कार्यों के लिये ५५ करोड़ २० की व्यवस्था की गई है। इसमें से लगभग २०-२५ करोड़ ६० तो पटमन और मृती बम्ब उद्योगों के प्राधुनिकीकरण के लिये ऋणों में दिया जायगा, और शेष लगभग ३५ करोड़ रुपया गये बुनियादी तथा भारी उद्योगों की स्थापना व विकास में खर्च होगा। अभी ऊपर हम बतला चुके हैं कि निगम ने १९५५ में ही कुछ औद्योगिक योजनाओं के बारे में खोज-बीन प्रारम्भ कर दी थी। इसके अतिरिक्त, द्वितीय योजनाकाल में निगम द्वारा एक अत्युत्पत्ति नियम का कारखाना, भूमि खोदने व खान खोदने, प्रादि के

लिये भारी मशीनें बनाने, और फ़ैरस व नान-फ़ैरस (Ferrous & Non-ferrous) उद्योगों में काम आने वाले बेलन तथा बेलन के कारख़ानों के औजारों के निर्माण का एक कारख़ाना स्थापित करने के लिये पद उठाये जायेंगे ।

योजना में यह माना गया है कि निगम के उपर्युक्त कार्य-क्रम को पूरा करने के लिये आवश्यकता से कम धन की व्यवस्था की गई है । अतः योजना में कहा गया है कि यदि वित्त के अभाव में, निगम के कार्यक्रमों में प्राथमिकता क्रम बनाने की आवश्यकता हुई, तो पहली प्राथमिकता भारी मशीनें बनाने वाले उद्योगों तथा उनसे प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित उद्योगों को दी जायेगी, क्योंकि तृतीय पञ्चवर्षीय योजना में जिन भारी मशीनों की आवश्यकता होगी, उन्हें भारत में ही बनाने के उपर्युक्त साधन बनाने आवश्यक हैं ।

### औद्योगिक साह्य एवं विनियोग निगम

(Industrial credit & Investment Corporation)

स्थापना—यह एक निजी स्वामित्व एवं प्रबन्ध वाला निगम है जिसकी स्थापना जनवरी १९५५ में निजी क्षेत्र में उद्योगों के विकास को विभिन्न प्रकार से प्रोत्साहित करने के लिये हुई थी । १९५३ में भारत सरकार एवं विश्व बैंक (IBRD) की ओर से पुरस्कृत (Sponsored) तीन व्यक्तियों के एक मिशन (Mission) ने यह निर्णय किया कि भारत को, यू० के० (U. K.) के 'औद्योगिक एवं वाणिज्य वित्त निगम' (Industrial and Commercial Finance Corporation) की भाँति ही एक विशिष्ट संस्था की आवश्यकता है, क्योंकि औद्योगिक वित्त निगम, उद्योगों की दीर्घकालीन आवश्यकताओं को पूरी तरह से पूरा नहीं कर पा रहा है ।

अतः भारत, यू० के० व सं० रा० अमरीका (U S A.) के पूँजीपतियों ने भारत सरकार व विश्व बैंक की सहायता से १९५५ में इस निगम की स्थापना की ।

पूँजी-कलेवर (Capital Structure)—इस निगम की अधिकृत पूँजी २५ करोड़ रु० है तथा अभी तक इसकी प्राप्ति एवं पूर्णतया परिदत्त अंश पूँजी ५ करोड़ रु० है । इस ५ करोड़ रु० की परिदत्त अंश पूँजी में से ७०% पूँजी भारतीय हिस्से (बैंकों, बीमा कंपनियों, आदि निजी संस्थाओं तथा जनता) द्वारा, २०% ब्रिटिश हिस्से द्वारा और शेष १०% अमरीकन हिस्से द्वारा दी गई है । इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने 'प्रौद्योगिक सहयोग प्रशासन' (Technical Co-operation Administration) के रुपया-कोष से निगम को ७५ करोड़ रु० की बिना ब्याज की पेशगी (Advance) दी है । यह पेशगी १५ वर्ष के पश्चात् १५ समान वार्षिक किस्तों में वापिस करनी होगी । विश्व बैंक (I. B. R. D.) ने इस निगम को भारत सरकार की जमानत पर विभिन्न विदेशी मुद्राओं में ५ करोड़ रु० का ऋण दिया है । इस ऋण की अवधि १५ वर्ष है, और इस पर ब्याज की दर ४½% है । इस प्रकार इस निगम का प्रारम्भ १७५ करोड़ रु० की कार्यशील पूँजी से हुआ है । इस कार्यशील पूँजी को और बढ़ाने के लिये निगम को अपनी परिदत्त पूँजी,

सुरक्षित कोष (Reserves) तथा भारत सरकार की ओर से मिली पेशगी की बाकी (Outstanding) की कुल रकम के अधिक से अधिक तीन गुना तक ऋण लेने का अधिकार है।

उद्देश्य तथा कार्य—इस निगम का मुख्य उद्देश्य निजी क्षेत्र में उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित करना है। इसके लिये यह निगम सामान्य रूप से (i) निजी उपक्रमों की स्थापना, प्रसार एवं आधुनिकीकरण में सहायता देगा, (ii) ऐसे उपक्रमों में देशी और विदेशी दोनों प्रकार की निजी पूँजी की हिस्सेदारी (Participation) को प्रोत्साहित करेगा, और (iii) औद्योगिक विनियोगों के निजी स्वामित्व को तथा विनियोग बाजार के प्रसार को प्रोत्साहित करेगा। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये यह निगम निम्नलिखित विशिष्ट कार्य करेगा—

(i) यह दीर्घवालीन अथवा मध्यमवालीन ऋणों के रूप में अथवा (Equity Participations) के रूप में वित्त प्रदान करेगा।

(ii) गंशो व प्रतिभूतियों के नये निर्गमन को पुरस्कृत (Sponsor) करेगा तथा उनका अभिगोपन (Under-write) करेगा,

(iii) निजी विनियोग के अन्य स्रोतों से प्राप्त ऋणों की जमानत देगा,

(iv) विनियोगों का जितनी जल्दी भी उचित हो उतनी जल्दी ही पुनः मूल्यांकन करके कोषों को पुनः विनियोग के लिये उपलब्ध करावेगा, और

(v) भारतीय उद्योगों को प्रबन्धकीय (Managerial), प्राबैधिक (Technical) तथा प्राशासनिक (Administrative) परामर्श प्रदान करेगा तथा उन्हें प्रबन्धकीय, प्राबैधिक तथा प्राशासनिक सेवाएँ प्राप्त करने में सहायता देगा। निगम का यह कार्य इसके कार्य क्षेत्र को काफी विस्तृत बना देता है। औद्योगिक वित्त निगम निजी क्षेत्र में उद्योगों को ठोस एवं पर्याप्त जमानत पर केवल वित्त प्रदान करता है, इस प्रकार की सेवा प्रदान नहीं करता।

घाशा है कि वह संस्था निजी क्षेत्र में उद्योगों के प्रसार एवं आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित कर उनके उचित विकास में सहायक होगा। कुछ लोगों का अनुमान है कि, कुछ समय बीतने पर, यह निगम एक विनियोग प्रत्यास (Investment Trust) में विकसित हो पायेगा, जिसका विशिष्ट कार्य निजी उपक्रमों की जोखिम पूँजी (Risk Capital) का एक भाग तथा आधुनिक औद्योगिक ज्ञान प्रदान करना होगा।<sup>1</sup>

कार्यकरण<sup>2</sup>—१९५७ के अन्त तक निगम ने कुल ११.६५ करोड़ रु० की वित्तीय सहायता की स्वीकृति दी थी। इसमें से ५.४४ करोड़ रु० की सहायता ऋणों के रूप में थी, और ६.२१ करोड़ रु० की सहायता अंशो व ऋणपत्रों के

<sup>1</sup> N Dass, Industrial Enterprise in India, 2nd. revised ed, p. 64.

<sup>2</sup> Source: Reserve Bank of India. Report Currency & Finance for the year 1957-58, p. 46.

अभिगोपन तथा अज्ञो के प्रत्यक्ष अभिदान के रूप में थी। इसमें से २२१ करोड़ रु० के पाँच ऋण विदेशी मुद्राओं के थे। तथापि इस स्वीकृत सहायता का वास्तविक भुगतान काफी कम था। १९५७ के अन्त तक ऋणों का वास्तविक भुगतान केवल १९५ करोड़ रु० (स्वीकृत ऋणों का लगभग ३६%) और बाँझों के ऋणपत्रों का वास्तविक अभिगोपन तथा अज्ञो में वास्तविक प्रत्यक्ष अभिदान कुल २१ करोड़ रु० का। स्वीकृत रकम का लगभग एक तिहाई था। निगम ने यह सहायता कई एक उद्योगों के नये व पुराने उपक्रमों को दी है।

**पुनर्वित्त निगम (Refinance Corporation) —**

जून १९५८ में उद्योगों के लिये पुनर्वित्त निगम प्राइवेट लिमिटेड (Refinance Corporation for Industry Private. Ltd.) के नाम से देश में एक और वित्तीय निगम की स्थापना की गई है। इस निगम का उद्देश्य निजी क्षेत्र में मध्यम आकार की औद्योगिक इकाइयों के लिये उपलब्ध वित्तीय साधनों को बढ़ाना है। इसके लिये यह निगम उद्योगों को प्रत्यक्ष रूप से स्वयं ऋण नहीं देता, बरन्, जैसा कि इसके नाम से स्पष्ट है, यह बैंकों को ऐसा करने के लिये वित्त प्रदान करेगा। बैंक उद्योगों को जो ऋण देने हैं, उसके बदले में भयंका उन सुरक्षा को और बढ़ाने के लिये, निगम बैंकों को पुनः वित्त प्राप्ति (Refinance) की सुविधा देगा। इस सुविधा के आधार पर बैंक आगे उद्योगों को अधिक मात्रा में ऋण दे पायेंगे।

यह निर्दिष्ट किया गया है कि निगम बैंकों के द्वारा दिये जाने वाले केवल उन्हीं ऋणों को पुनः भुगतान (पुनः वित्त प्राप्त करने) की सुविधा देगा, जो मध्यम आकार के हैं, अर्थात् कोई एक ऋण ५० लाख रु० से अधिक का नहीं है, जो मध्यम अवधि के अर्थात् २ से ७ वर्ष के बीच की अवधि के हैं, और जो मध्यम आकार की ऐसी औद्योगिक इकाइयों को दिये गये हैं, जिनकी परिसत घटा पूँजी और सुरक्षित कोष मिलकर २५ करोड़ रु० से अधिक नहीं हैं। साथ ही ये ऋण प्रधानतः उन उद्योगों में लगी हुई उत्पादन इकाइयों को दिये जाने चाहिये, जिन्हें दूसरी भयंका आगे आने वाली पंच वर्षीय योजनाओं में शामिल किया गया है भयंका किया जायेगा।

पूँजी-निगम की अधिकृत पूँजी २५ करोड़ रु० है। इसकी प्रारम्भिक निर्गमित पूँजी (Issued Capital) १२५ करोड़ रु० है, जिसका अभिदान रिजर्व बैंक, जीवन बीमा निगम, तथा १५ बड़े अनुसूचित बैंकों ने किया है। इसके अतिरिक्त भारत सरकार निगम को २६ करोड़ रु० का ऋण देगी। २६ करोड़ रु० की यह रकम अमरीकन कृषि वस्तुओं को बेचने से प्राप्त धन-राशि का एक भाग होगी। अगस्त, १९५६ में भारत सरकार और स० रा० अमरीका की सरकार के बीच एक 'कृषि-वस्तु समझौता' हुआ था। उस समझौते में यह तय पाया था कि अमरीकन सरकार भारत सरकार को जो कृषि-वस्तुओं के रूप में ऋण प्रदान कर रही है,

\* इस सम्बन्ध में अगस्त, १९५८ में भारत सरकार व० स० रा० अमरीका की सरकार के बीच एक नया समझौता हुआ है।

उनके बिक्रीप्राप्त्य में से भारत सरकार ५.५ करोड़ डॉलर को बराबर का लगभग २६ करोड़ रुपया निजी क्षेत्र में उद्योगों को ऋण देने के लिये उपलब्ध करायेगी और ये ऋण निर्दिष्ट स्थापित बैंकों के जरिये दिये जायेंगे। उसी के लिये एक पुनर्वित्त निगम की स्थापना का तभी निश्चय लिया गया था, जिसकी वास्तव में स्थापना, काफी देर के पश्चात् जून, १९५८ में हुई है। इस प्रकार निगम के पास ऋण देने के लिये आरम्भ में ३-५ करोड़ ६० (१२.५ करोड़ ६० की प्राथित पूंजी तथा २६ करोड़ ६० का भारत सरकार से प्राप्त ऋण) की पूंजी होगी। इसमें से निगम की अंश-पूंजी में भाग लेने वाले अत्येक अनुमोचित बैंक का प्रान्श (Quota) निश्चित कर दिया जायेगा, जिसके अन्तर्गत वह निगम से पुनः वित्त की सुविधा प्राप्त कर सकेगा।

प्राशा है इस निगम की स्थापना से मध्यम प्रकार के औद्योगिक उपक्रमों को बड़ा लाभ होगा, और वे दूसरी (तथा आगे आने वाली अन्य) पंचवर्षीय योजना के ढांचे के अन्तर्गत उत्पादन को पर्याप्त रूप से बढ़ा पायेंगे।

**अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (International Finance Corporation)—**

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम की स्थापना जुलाई, १९५६ में हुई थी यह विश्व बैंक (I. B. R. D.) से ही सम्बद्ध एक संस्था है, यद्यपि इसकी बैठ सत्ता और इसके कोष बैंक से बिल्कुल भिन्न है तथापि, बैंक के सदस्य देशों की सरकारें ही इस निगम की सदस्य हो सकती हैं। निगम का उद्देश्य सदस्य देशों में, और विशेषतः कम विकसित क्षेत्रों में, उत्पादक निजी साहस को प्रोत्साहित करके आर्थिक विकास को बढ़ाना है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये यह निगम निम्नलिखित कार्य करेगा।

(i) जहां उचित शर्तों पर पर्याप्त मात्रा में निजी पूंजी उपलब्ध नहीं है, वहां निजी विनियोजक के साथ मिलकर और पूंजी की बापसी के सम्बन्ध में सरकार की जमानत के बिना ही उत्पादक निजी उपक्रमों में विनियोग करना,

(ii) विनियोग प्रवर्धन, निजी पूंजी (विदेशी और देश की दोनों) और अनु-भवी प्रबन्ध को एक साथ लाने के लिये निकासी गृह (Clearing House) के रूप में कार्य करना, और

(iii) सदस्य देशों में ऐसे वातावरण को जन्म देने में सहायक होना जिससे कि देशी और विदेशी निजी पूंजी को उत्पादक विनियोगों में लगाने का प्रोत्साहन मिले।

निगम की अधिकृत पूंजी १० करोड़ अमरीकन डॉलर है। इसमें ७.८४ करोड़ डॉलर का ३२ देशों की सरकारों ने अभिदान किया है। भारत सरकार भी इसकी एक सदस्य है, और इसने निगम के अंशों में ४४.३ लाख डॉलर का अभिदान किया है।

**उपसंहार—**

ऊपर के अध्ययन से स्पष्ट है कि हाल ही तक भारत में औद्योगिक वित्त



प्राप्त करने की सुविधायें कई प्रकार से अपर्याप्त तथा दोषपूर्ण थीं। कुछ एक सुस्थापित तथा बड़ी औद्योगिक कम्पनियों को छोड़कर, अन्य सभी को पूंजी प्राप्त करने में बड़ी कठिनाई रहती थी। यह कठिनाई कार्याशील पूंजी की तुलना में दीर्घकालीन और जोखिम (Equity) पूंजी के सम्बन्ध में अधिक थी, और बड़े स्तर के उद्योगों की तुलना में लघु व कुटीर उद्योगों के लिये कार्याशील पूंजी के सम्बन्ध में भी कहीं अधिक थी। परन्तु पिछले आठ-दस वर्षों से दशा सुधार रही है। इन वर्षों में राज्य की प्रत्यक्ष साझेदारी से अथवा उसके प्रोत्साहन से उद्योगों की विभिन्न प्रकार की वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये देश में कई एक विनियोग प्रथवा विकास निगम स्थापित किये गये हैं। प्रबन्ध अभिवर्ता प्रणाली के दोषों को दूर करने के लिये आवश्यक बदल उठाये गये हैं। जीवन बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण करके, इसके द्वारा प्राप्त कोषों का नियोजित रूप से विनियोग करने का अधिकार सरकार ने प्राप्त कर लिया है। उद्योगों को बढ़ती हुई मात्रा में कार्याशील पूंजी प्रदान करने के लिये व्यापारिक बैंकों के साधनों को तथा बैंकिंग सुविधाओं को बढ़ाने के प्रयत्न किये जा रहे हैं। अतः श्री एन० दास का कहना है कि, "जब भारतीय केन्द्रीय बैंकिंग जांच समिति ने अपनी रिपोर्ट पेश की थी, तब से देश काफी आगे बढ़ चुका है। यदि निजी साहस आज भी कठिनाई में है, तो इसके कारण वित्त की बजाय अन्य क्षेत्रों में ढूँढने चाहिये।" परन्तु यह वास्तविकता का कुछ अतिरंजित चित्र है। औद्योगिक वित्त के क्षेत्र में दशा में काफी सुधार हुआ है, यह सत्य है। परन्तु अभी भी सुधार तथा विकास के लिये क्षेत्र बाकी है, और इस सुधार तथा विकास की आवश्यकता भी है। भारतीय पूंजी बाजार में अभी भी प्रवर्तन, निर्गमन और अभिगोपन की समस्याओं तथा विनियोग प्रणालियों का सापेक्षिक अभाव है, जिसे दूर करना आवश्यक है। साथ ही हाल ही के वर्षों में जो नई विशिष्ट वित्तीय संस्थायें स्थापित की गई हैं, उनकी उपयोगिता को बढ़ाना भी आवश्यक है? जनता में बचत तथा विनियोग करने की भावना को प्रोत्साहित करने में स्कन्ध विनिमयों (Stock Exchanges) का बड़ा महत्व है, क्योंकि वे प्रतिभूतियों को तरलता प्रदान करती हैं। पिछले कुछ वर्षों में इन विनिमयों में बहुत अधिक सट्टेबाजी होती रही है, जिससे स्कन्धों व अक्षों के मूल्यों में भारी उतार-चढ़ाव आते रहे हैं। इससे विनियोग हतोत्साहित होता है। अतः स्कन्ध विनिमयों का कार्यकरण अच्छी प्रकार से नियमित होना चाहिये और स्वस्थ व्यापार-रोक्तियों का विकास किया जाना चाहिये। हर्ष की बात है कि २५ अगस्त, १९५८ को संसद में घोषित जीवन बीमा निगम की विनियोग-नीति का एक प्रधान उद्देश्य स्कन्ध बाजार की उथल-पुथल को कम करके उसमें स्थायित्व लाना रखा गया है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये निगम तेजी के युग में अक्षों को बेचेगा और मंदी के युग में उन्हें खरीदेगा। यह व्यर्थ की सट्टेबाजी में न पड़कर राष्ट्रीय हितों की रक्षा

करेगा । इसके प्रतिरिक्त, व्यापारिक बैंकों के द्वारा उद्योगों को पहले से अधिक मात्रा में प्रत्यक्ष वित्त दिलवाने के लिये प्रयत्नों को बढ़ाना भी आवश्यक है ।

### University Questions

1. Is the supply of capital for new industrial concerns in India inadequate, at the present time ? Give the factors responsible for such inadequacy .  
(Agra, 1957)

2 What are the sources of finance for industries in India ? What has been done by the government in recent times to increase facilities for industrial finance ?  
(Patna, 1954)

---

निजी उपक्रम राज्य की सक्रिय सहायता तथा सहयोग के बिना, क्या कुछ कर सकता है, इसका अनुमान हम देश का पिछले १०० वर्षों में होने वाले औद्योगीकरण से ही लगा सकते हैं। अतः यदि हम देश का तेजी से औद्योगिक विकास कर लोगों को अच्छा जीवन बिताने के लिये पर्याप्त आय देने वाले रोजगार-प्रवर्धन प्रदान कर देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति एवं व्यापक समृद्धि लाना चाहते हैं, तो राज्य का इस औद्योगिक विकास में सक्रिय सहयोग अनिवार्य है।

राज्य के इस सक्रिय सहयोग की मात्रा तथा स्वरूप क्या हो, यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न है। इसका उत्तर समय तथा परिस्थितियों के अनुसार भिन्न-भिन्न होगा,। आज की परिस्थितियों में यह आवश्यक है कि राज्य न केवल निजी औद्योगिक उपक्रम की विभिन्न कठिनाइयों को दूर करे, वरन् वह स्वयं औद्योगिक क्षेत्र में धाकर अपनी इकाइयाँ स्थापित कर निजी उपक्रम के प्रयत्नों की कमी को पूरा करे। इस दृष्टि से भारत जैसे औद्योगिक दृष्टि से पिछड़े देश में राज्य को, भोटे रूप से, निम्नलिखित कार्य करने होंगे—

(१) औद्योगीकरण के आवश्यक उपादानों, जैसे परिवहन व संचार के साधनों तथा शक्ति के साधनों का समुचित विकास—

सड़कों का निर्माण तथा विकास तो सभी देशों में राज्य का पुराना कर्तव्य रहा है। भारत में रेल तथा वायु परिवहन राष्ट्रीय उद्योग हैं। जल-परिवहन के विकास तथा शक्ति, विशेषतः विजली, के विकास के लिये बड़ी मात्रा में साधनों की आवश्यकता है, अतः राज्य की सहायता अपेक्षणीय है। किसी भी देश के औद्योगीकरण के लिये इन दोनों प्रकार के साधनों का विकास पहली आवश्यकता है।

(२) औद्योगिक वित्त—

औद्योगिक वित्त को आधुनिक उद्योगों का जीवन-रक्त कहा जाता है। अतः आवश्यक है कि देश में सभी प्रकार का औद्योगिक वित्त पर्याप्त मात्रा में प्रदान करने के लिये उपयुक्त सरदायें हों। भारत जैसे देश में इन संस्थाओं की स्थापना एवं विकास के लिये राज्य की सहायता एवं सहयोग अनिवार्य है।

(३) औद्योगिक अनुसंधान सर्वोत्तम एवं प्रशिक्षण—

आजकल विदेशों में औद्योगिक क्षेत्र में नित नये आविष्कार हो रहे हैं। अतः देश के उद्योगों को पिछड़ेपन से बचाने के लिये व औद्योगिक प्रगति के लिये औद्योगिक अनुसंधान के महत्व को अधिक बढ़ा-चढ़ा कर नहीं कहा जा सकता। बड़े स्तर पर औद्योगिक अनुसंधान भारत के निजी उपक्रम के बसकी बात नहीं है। अतः यहाँ औद्योगिक अनुसंधान तथा औद्योगिक विकास के लिये आवश्यक विभिन्न खनिज पदार्थों आदि का सर्वोत्तम भी राज्य का दायित्व होना आवश्यक है। साथ ही, उद्योगों को प्रशिक्षित धर्म प्रदान करने के लिये औद्योगिक प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था करना भी राज्य का कर्तव्य है।

(४) उपयुक्त राज्यकोषीय (Fiscall) तथा कर-नीति—

किसी भी देश में विभिन्न उद्योगों के विभिन्न परिस्थितियों में निम्न निम्न

परिस्थितियों में भिन्न भिन्न कारणों से विदेशी प्रतियोगियों में मरझा की आवश्यकता हो सकती है। अतः यह आवश्यक है कि सरकार आवश्यकता पड़ने पर उद्योगों को उचित अवधि के लिये उपयुक्त माना में सरक्षण प्रदान करे। साथ ही, यह भी आवश्यक है कि सरकार जहाँ वसरोपण के अन्य उद्देश्यों को ध्यान में रखे, वहाँ यह भी देखे कि उभरी कर नीति ऐसी न हो जिसमें उद्योगों में विनियोग अनुचित रूप से हतोत्साहित होता हो।

(५) राज्य-उद्योग—अभी तक हमने ऊपर राज्य के उन कार्यों का उल्लेख किया है, जिनके द्वारा मुख्यतः निजी औद्योगिक उपक्रम की वे कठिनाइयाँ दूर होगी, जो उनके मार्ग में बाधाएँ हैं। परन्तु केवल इन से काम नहीं चलेगा। देश के द्रुत औद्योगिक विकास के लिये राज्य को स्वयं औद्योगिक क्षेत्र में आ अपनी उद्योग इकाइयाँ भी स्थापित करनी होंगी। यह हो सकता है कि बहुत से उद्योग ऐसे हों, जिनमें बहुत बड़ी मात्रा में पूँजी का विनियोग आवश्यक हो और अतः जिनमें जोखिम की मात्रा बहुत अधिक हो, जिनके कारण निजी उपक्रम उन उद्योगों में आने से बचता हो, परन्तु जिनका समुचित विकास देश के औद्योगीकरण के लिये अथवा जन हित में आवश्यक हो। तब राज्य को इन उद्योगों में आने की आवश्यकता लगाने पड़ेगी। इसी प्रकार ऐसा भी हो सकता है कि कुछ उद्योगों में निजी उपक्रम का विनियोग आवश्यकता से कम हो (जैसे भारत में लोहा व इस्पात उद्योग) अथवा इस का कार्यकरण जन-हित में न हो। तब राज्य को या तो निजी कारखानों के साथ-साथ अपने नये कारखाने लगाने पड़ेंगे अथवा और पुराने कारखानों को भी अपने हाथों में लेना पड़ेगा।

ऊपर के अध्ययन से स्पष्ट है कि भारत जैसे औद्योगिक दृष्टि से पिछड़े देश में राज्य या देश के औद्योगिक विकास में महत्व बड़ा व्यापक है। इस अध्याय में हम संक्षेप में भारत सरकार की औद्योगिक नीति का अध्ययन करेंगे।

**भारत में राज्य की उद्योगों के प्रति नीति—**

स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व भारत की विदेशी सरकार की उद्योगों के प्रति नीति प्रारम्भ में केवल दयैच्छाकारिता (Laissez-faire); बरन् उदासीनता व अपेक्षा (Apathy and Indifference) की और प्रथम महायुद्ध के पश्चात् से सीमित सहायता (Limited Assistance) की नीति थी। उसकी नीति का मुख्य उद्देश्य भारत में उद्योगों का विकास न होकर ब्रिटिश उद्योगों के तैयार माल की बिक्री के लिये भारतीय बाजार को सुरक्षित रखना था। भारत के औद्योगिक दृष्टि से पिछड़ा रहने का यह प्रमुख कारण रहा है। परन्तु १५ अगस्त, १९४७ को देश के स्वतन्त्र होने से बड़ा बदल आई। उस दिन से अपने भाग्य के हम स्वयं निर्माता हुए। अतः यह स्वाभाविक था कि शताब्दियों की दासता से क्षोभित जनता देश में एक नये आर्थिक युग के अवतरण का स्वप्न देखने लगी जिसमें कि भारत भी औद्योगिक उन्नति कर समृद्धि सम्पन्न होगा। इनके लिये राज्य को अपनी निष्क्रियता छोड़, देश के औद्योगीकरण में सक्रिय सहयोग देना आवश्यक था। तदनुसार, ६ अप्रैल, १९४८

को भारत सरकार ने पहली बार एक निश्चित औद्योगिक नीति की घोषणा की, जिसके द्वारा देश में मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy) की नींव पड़ी। इस घोषणा के पश्चात् से देश में राज्य और उद्योगों के सम्बन्ध में एक नया युग आरम्भ होता है जिसमें राज्य उद्योगों के प्रति एक उदासीन दर्शक (Indifferent Spectator) न रह कर एक सक्रिय सामीदार हो गया है। पिछले दस वर्षों की अल्प अवधि में ही इस क्षेत्र में इतनी अधिक महत्वपूर्ण घटनाएँ हुई हैं कि १९५६ में ही इस नीति का नई परिस्थितियों के अनुरूप पुनः प्रतिपादन करना पड़ा। नीचे हम इन पुरानी तथा नई दोनों नीतियों तथा अथ सम्बन्धित घटनाओं, आदि का संक्षेप में अध्ययन करते हैं।

भारत सरकार की १९४८ की औद्योगिक नीति—इस नीति की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं:—

उद्योगों को मोटे रूप से निम्नलिखित चार वर्गों में बांटा गया था:—

(अ) वे उद्योग जिन पर पूर्ण रूप से राज्य का एकाधिकार (Exclusive State Monopoly) होगा:—इस वर्ग में वे तीन उद्योग शामिल किये गये थे—अस्त्र शस्त्रों का निर्माण, अणु-शक्ति का उत्पादन एवं नियन्त्रण, और रेल-यातायात। साथ ही यह भी स्पष्ट कर दिया गया था कि संकट (Emergency) के समय में सरकार राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए आवश्यक किसी भी उद्योग को अपने हाथों में ले सकती है।

(आ) छ आधारभूत (Key) उद्योग:—कोयला, लोहा व इस्पात, वायुयान निर्माण, जलयान-निर्माण, टेलीफोन, तार और बेतार के तार (रेडियो सैट्स को छोड़कर) का निर्माण, और खनिज तेल का दूसरा वर्ग बनाया था। इन उद्योगों में भविष्य में सभी उत्पादन-इकाइयाँ राज्य द्वारा स्थापित की जानी थी, यद्यपि, आवश्यकता पड़ने पर, राज्य निजी उपक्रम से भी सहयोग प्राप्त कर सकता था। इन उद्योगों में पहले से ही लगी हुई निजी उत्पादन इकाइयों को आगामी १० वर्षों तक और कार्य करने की स्वतन्त्रता प्रदान की गई थी, जिसके पश्चात् राज्य, यदि आवश्यक समझे तो, उनका राष्ट्रीयकरण कर सकता था।

(इ) तीसरा वर्ग ऐसे १८ महत्वपूर्ण उद्योगों का बनाया गया था, जिन्हें निजी उपक्रम ने ही चलाना था, परंतु जिनका राज्य द्वारा विशेष रूप से 'नियमन तथा नियंत्रण' आवश्यक समझा गया था। इस वर्ग में वे उद्योग शामिल किये गये थे:—नमक, मोटरकार तथा ट्रैक्टर, प्राइम मूवर्स (Prime Movers), बिजली-इंजीनियरी (Electric Engineering), मशीनी औजार, भारी रसायन, खाद और दवायें, बिजली-रसायनिक उद्योग, गैर-लोहा (Non-ferrous) धातुएँ, रबर का उद्योग, बिजली तथा औद्योगिक मशीन, सूती व ऊनी वस्त्र, सीमेंट, चीनी, कागज, आलवारी कागज, वायु तथा समुद्री परिवहन, खनिज तथा रक्षा सम्बन्धी उद्योग।

(ई) दोष सभी उद्योग चौथे वर्ग में रखे गये थे। इनमें निजी उपक्रम को, राज्य के सामान्य नियन्त्रण में, काम करने की स्वतन्त्रता दी गई थी।

साथ ही, नीति में यह भी कहा गया था कि सरकार भी धीरे-धीरे इन उद्योगों में अपने कारखाने स्थापित कर सकती है, और यदि किसी उद्योग में निजी उपक्रम काम को सुचारु रूप से नहीं चला रहा है, तो राज्य उसमें हस्तक्षेप कर सकता है।

उद्योगों के ऊपर दिए वर्गीकरण से स्पष्ट है कि सरकार ने पूर्ण मधेच्छाकारिता (Laissez-faire) अथवा पूर्ण समूहवाद (Collectivism) की दोनों सीमाओं से बच कर 'मध्य-मार्ग' अपनाया और देश में मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy) की नींव डाली।

(२) सरकार ने अपनी इस नीति में राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था में कुटीर तथा सघु उद्योगों के महत्व को भी स्वीकार किया और, कहा कि विस्थापितों के पुनर-स्थापन, स्थानीय साधनों के अधिक अच्छे उपयोग तथा कुछ प्रकार की आवश्यक उपभोग वस्तुओं में स्थायीय आत्म निर्भरता (Self-sufficiency) के लिए ये उद्योग विशेष रूप से उपयुक्त हैं। इन उद्योगों का विकास वैसे तो राज्य सरकारों के अधीन है। तथापि, नीति में यह कहा गया था कि भारत सरकार इन उद्योगों का बड़े उद्योगों से समन्वय तथा गठ-बन्धन (Integration) करने का प्रयत्न करेगी।

(३) औद्योगिक श्रम.—नीति में श्रम तथा प्रबन्ध के बीच सन्तोषजनक तथा शान्तिपूर्ण सम्बन्धों के महत्व पर भी जोर दिया गया था। इसके लिये नीति में उचित मजदूरी, विनियोग की गई पूंजी पर उचित प्रतिफल और श्रमिकों की अधिक अच्छी दशाओं पर परामर्श देने के लिये उपयुक्त मशीनरी स्थापित करने की बात कही गई थी। साथ ही यह कहा गया था कि श्रमिकों को उत्पादन में वृद्धि के अनुपातानुसार (Sliding scale) लाभों में भाग मिलना चाहिये, और उन्हें प्रबन्ध में भी भाग देना चाहिये। औद्योगिक मजदूरों की वास व्यवस्था में सुधार करने के लिए नीति में आगामी १० वर्षों में १० लाख मकान बनाने की योजना रखी गई थी।

(४) प्रशुल्क नीति (Tariff Policy):—नीति में इस बात का आश्वासन दिया गया था कि सरकार एक ऐसी प्रशुल्क नीति अपनायेगी, जिससे अनुचित विदेशी प्रतियोगिता समाप्त हो, और उपभोक्ताओं पर अनुचित भार डाले बिना देश के साधनों का प्रयोग प्रोत्साहित हो।

(५) कर प्रणाली —कर-प्रणाली के सम्बन्ध में नीति में यह कहा गया था कि सरकार इस पर पुनः विचार करेगी और आवश्यकतानुसार इसमें ऐसे समायोजन करेगी, जिससे देश में वचत और उत्पादक प्रयोग प्रोत्साहित हो, और कुछ एक लोगों के हाथों में धन का अनुचित सकेन्द्रण न हो पाय।

(६) विदेशी पूंजी—विदेशी पूंजी के सम्बन्ध में नीति में यह कहा गया था कि कुछ एक भ्रमवादों को छोड़ कर, सामान्य रूप से अधिकांश स्वामित्व तथा नियन्त्रण भारतीयों के हाथों में होगा। परन्तु अन्ततः विदेशी विशेषज्ञों के स्थान पर भारतीयों को रखने के लिए सभी दशाओं में उपयुक्त भारतीय वर्मचारियों की प्रशिक्षा पर जोर दिया जायेगा।

१९४८ की औद्योगिक नीति का कार्यक्रम अप्रैल, १९४८ में अपनाई गई। यह औद्योगिक नीति पूरे ८ वर्ष तक देश में कार्यशील रही। ३० अप्रैल, १९५६ को भारत सरकार ने इसमें आवश्यकतानुसार संशोधन कर नई औद्योगिक नीति की घोषणा की। इन ८ वर्षों की अस्थावधि में सरकार ने अपनी नीति के अनुसरण में कई एक ठोस कार्य किये, जिनका अत्यन्त सक्षिप्त विवरण नीचे दिया जाता है।

अपनी नीति के अनुसार, सरकार ने कई एक सार्वजनिक उपक्रमों की स्थापना की है, जैसे कि सिदरी (बिहार) में रासायनिक उर्वरक (Chemical Fertilisers) बनाने का कारखाना, चित्तूरंजन (पश्चिमी बंगाल) में रेत के इन्जिन बनाने का कारखाना, पिराम्बूर (मद्रास) में रेत के ड्रिन्वे बनाने का कारखाना; बंगलूर के पास जलाहाली में मशीनी भोजार बनाने का कारखाना, रूपनारायणपुर (पश्चिमी बंगाल) में टेलीफोन-समुद्रतार (Cables) बनाने का कारखाना; दिल्ली में डी. डी. टी. (D. D. T.) बनाने का कारखाना, पूना के पास पिम्परी में पैतलीन बनाने का कारखाना, नेपावगर (मध्य प्रदेश) में मध्य प्रदेश की सरकार का झलवारी कामज बनाने का कारखाना, चक (Churk) में उत्तर प्रदेश की सरकार का सीमेन्ट बनाने का कारखाना, इत्यादि। इनके अतिरिक्त, देश की सरकार कई एक और बड़े बड़े नये कारखाने देश में बना रही है, जिनकी स्थापना का निर्णय १९५६ की नई औद्योगिक नीति की घोषणा से पहले ही ले लिया गया था। इनमें सब से महत्वपूर्ण उपक्रम छोटे और इस्पात के तीन बड़े-बड़े कारखाने हैं, जो कि उकरकेला (उड़ीसा) भिलाई (मध्य प्रदेश) और दुर्गापुर (पश्चिमी बंगाल) में स्थापित किये जा रहे हैं। केन्द्रीय सरकार ने कुछ निजी उपक्रमों का राष्ट्रीयकरण भी किया है, जैसे १ अगस्त १९५३ को वायु यानागत का, १ जुलाई, १९५५ को इम्पीरियल बैंक ऑफ इण्डिया का, और १६ जनवरी, १९५६ को जीवन बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण किया। बिदाहापत्तनम (छात्र प्रदेश) में स्थित पानी के जहाज बनाने का कारखाना जनवरी, १९५२ से पहले एक निजी उपक्रम था। जनवरी, १९५२ में केन्द्रीय सरकार ने इसकी दो-तिहाई अंश पूंजी को स्वयं खरीद कर, इसका प्रबन्ध अपने हाथ में ले लिया। इस प्रकार १९४८ की औद्योगिक नीति के अन्तर्गत देश में सार्वजनिक क्षेत्र का पर्याप्त प्रसार हुआ है।

निजी क्षेत्र में उद्योगों के बिनास को प्रोत्साहित करने के लिये भी सरकार ने निम्नलिखित कई एक पद उठाये हैं। थक्कुर, १९४८ में ही सरकार ने उद्योगों को ४४ सम्पन्धी नई रिफायर्स दी जैसे कि औद्योगिक कच्चे मालों पर से आयात शुल्क हटा दिये, मशीनों व सयन्नों पर लगे आयात-शुल्क की दर को कम कर दिया, ५ वर्षों के लिये नये उद्योगों के लाभों को (३% की दर तक) आय-कर से मुक्त कर दिया, और अवमूल्यन भत्तों (Depreciation Allowances) में अधिक उदारता की गई।

उद्योगों के सरदार सम्पन्धी उचित नीति के निर्माण के लिये १९४६ में एक राजकीय आयोग (Fiscal Commission) की नियुक्ति की गई, जिसकी

सिफारिशों के आधार पर एक व्यापक राजकोषीय नीति को अपनाया गया और जनवरी, १९५२ में एक परिनिधित प्रमुख आयोग (Statutory Tariff Commission) की नियुक्ति की गई, जो कि सरञ्चित उद्योगों की उन्नति पर विचार करता है और नये सरञ्चण की योजनाओं का परीक्षण करता है। इस से पूर्व अलग-अलग उद्योगों के सरञ्चण की भाव पर विचार करने के लिये अलग-अलग प्रमुख मण्डलों की नियुक्ति की जानी थी, और इन्हीं काम की समाप्ति पर तौंड दिया जाता था।

उद्योगों को दीर्घकालीन वित्त प्रदान करने के लिये सरकार के प्रत्यक्ष सहयोग से अथवा उसके आर्जीवांड से कई एक वित्त निगम देश में स्थापित किये गये हैं, जैसे कि औद्योगिक वित्त निगम (I F C), राज्य विनीय निगम राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम (N. I D C) और औद्योगिक मात्र एवं वित्तियोग निगम (I. C I C)। इनके बारे में विस्तार भक्ति इस पत्र में ही पिछले अध्याय में यथास्थान पत्र आये हैं। औद्योगिक ऋट्टि ने उन्नत देशों में पूंजी डाकड़ों और औद्योगिक कर्मचारियों की सेवाओं तथा ऋट्टियों व अनुदानों, आदि के रूप में विदेशी सहायता प्राप्त करने के लिये भी प्रयत्न किये गये हैं। साथ ही, विदेशी पूंजी को देश में आकर्षित करने के भी विशेष प्रयत्न किये गये हैं। इनके लिये कई दशाओं में तो सरकार ने दो कारखाने लगाये हैं (अथवा लगा रही है) उनमें विदेशी सहयोग को प्राप्त किया गया है। कई दशाओं में विदेशियों ने निजी उपक्रमों की स्थापना की है, जैसे कि तीन विदेशी नेत्र कम्पनियों ने लगभग ६० करोड़ रुपये के वित्तियोग से देश में तेल भाफ करने के तीन बड़े-बड़े कारखाने (दो ट्राम्वे में और एक विमानवाहननम के पास) स्थापित किये हैं।

देश के औद्योगिक विकास के लिये अन्यावरक अनुसंधान के लिये केन्द्रीय सरकार ने १२ राष्ट्रीय प्रयोगशालाओं की स्थापना की है।

देश में कुटीर तथा लघु उद्योगों के विकास के लिये भी सरकार ने कई एक महत्वपूर्ण पद उठाये हैं, जैसे कि कई एक अतिरिक्त भारतीय मण्डलों, राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम, लघु उद्योग सेवानालाओं, औद्योगिक वस्तुओं आदि की स्थापना की है, कुटीर व लघु उद्योगों और बड़े स्तर के उद्योगों के सम्मिलित उत्पादन कार्यक्रम बनाये गये हैं और इनके अन्तर्गत उत्पादन के कुछ छोटे कुटीर उद्योगों के लिये सुरक्षित कर दिये गये हैं, कुछ दशाओं में कुटीर उद्योगों के विकास पर व्यय करने के लिये बड़े स्तर के उद्योगों के उत्पादन पर विधित कर लगाये गये हैं, कुछ दशाओं में कुटीर उद्योगों के उत्पादन को कर-मुक्त रखा गया है, इनके अतिरिक्त कुटीर व लघु उद्योगों की कच्चे भाव, वित्त, विपणन, प्रशिक्षण, आदि में सम्बन्धित विभिन्न कठिनाइयों को दूर करने के लिये सरकार ने कई एक पद उठाये हैं, और उठा रही है, जिनमें कि उन उद्योगों की बड़े स्तर के उद्योगों की तुलना में प्रतियोगी शक्ति बढ़े और ये उद्योग अन्तर्गत अन्तर्गत पावों पर लगे हों मके। प्रथम पंच वर्षीय योजना के अन्तर्गत सरकार ने इन सब कार्यक्रमों पर एक बड़ी धन-राशि व्यय की है।



सारी योजना में इससे भी कई गुना बड़ी राशि व्यय के लिये रखी गई है। इन सब बातों का हम पहले ही विस्तार सहित अध्याय २३ में अध्ययन कर आये हैं।

औद्योगिक धर्म की दशा को सुधारने के लिये भी सरकार ने कई एक महत्वपूर्ण धर्म अधिनियम पास किये हैं, और धर्म-वस्तुएँ सम्बन्धी कार्यों के क्षेत्र को बढ़ाया है। उनके रहने के लिये अच्छे मकानों की संख्या को बढ़ाया जा रहा है, और सामाजिक बीमों की योजना को देश में चालू किया है। इन सब बातों का हमने अध्याय में विस्तार सहित अध्ययन किया जायेगा।

उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम, १९५१ (Industries Development and Regulation Act, 1951) :—राज्य की उद्योगों के प्रति नीति के विकास में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण घटना उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम, १९५१ का पास तथा लागू किया जाना है। यह अधिनियम धनूबर, १९५१ में पास किया गया था और मई १९५२ में लागू किया गया था। तत्पश्चात् १९५३ व १९५९ में इस में आवश्यकतानुसार कुछ संशोधन भी किये गये हैं। यह अधिनियम सरकार की औद्योगिक नीति के अनुकूल निजी क्षेत्र के उद्योगों का नियमन तथा नियन्त्रण करने का मुख्य साधन है और उद्योगों के सम्बन्ध में सरकार को बहुत विस्तृत अधिकार देता है। यह अधिनियम जम्मू व काश्मीर राज्य को छोड़कर, सारे भारत में, अधिनियम की पहली शारङ्गी में दिये गये उद्योगों पर, लागू होता है। भारत में इन उद्योगों की संख्या ३७ थी। १९५३ में किये गये एक संशोधन के द्वारा इनकी संख्या बढ़ा कर ४५ कर दी गई। १९५९ के एक और संशोधन के द्वारा ३४ और नये उद्योग केंद्रीय सरकार के नियन्त्रण में आ गये हैं।

इस अधिनियम की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं:—

(१) अधिनियम की शारङ्गी के अन्तर्गत आने वाले सभी पहले से स्थित औद्योगिक उपक्रमों को सरकार से रजिस्टर करवाना आवश्यक है। साथ ही, ऐसे जो नए उपक्रम स्थापित किये जाने हों, उनके लिए पहले लाइसेंस लेना आवश्यक है। इन नए उपक्रमों को लाइसेंस देते समय सरकार, यदि आवश्यक समझे तो, उनके स्थापन (Location), उनके निम्नतम प्रकार, आदि के बारे में चर्चा लगा सकती है।

(२) अधिनियम सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि यदि कोई उपक्रम ठीक प्रकार से कार्य न कर रहा हो, तो सरकार उसके आन्तरिक मामलों में जांच पड़ताल कर सकती है, और उसे आवश्यक हिदायतें दे सकती है। यदि वह उपक्रम उन हिदायतों को न माने या पूरा न कर सके, तो सरकार उसका प्रबन्ध अपने हाथों में भी ले सकती है। १९५३ के संशोधन के अनुसार, अब सरकार बिना जांच के भी उद्योगों का प्रबन्ध अपने हाथ में ले सकती है।

(३) अधिनियम में उद्योगों के लिए एक केंद्रीय सलाहकार परिषद (Central Advisory Council) की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है; जिसके सदस्य पिन मानिकों, मजदूरों, उपभोक्ताओं, प्रारम्भिक उत्पादकों ■ राज्य के प्रतिनिधि

बतलाया गया था कि उद्योगों के विकास में राज्य को प्रगतिशील तथा सक्रिय योगदान देना आवश्यक है। तदनुसार, इस नीति-संकल्प में औद्योगिक क्षेत्र में सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्रों की सीमाओं को निर्धारित किया गया था।

१९५६ तक इस नीति को चलते हुए ८ वर्ष हो गये थे। इन ८ वर्षों में भारत में कई एक महत्वपूर्ण घटनाएँ तथा परिवर्तन हुए। उदाहरणार्थ, इन ८ वर्षों की अवधि में भारत का सविज्ञान पास किया गया, जिसमें “राज्य नीति के निर्देशक सिद्धान्तों” (Directive Principles of State Policy) का प्रतिपादन किया गया। धार्मिक नियोजन सगठित आधार पर चला है।

पहली पंचवर्षीय योजना समाप्त हो चुकी है, और दूसरी प्रारम्भ होने जा रही है। संसद ने (दिसम्बर १९५५ में) ‘समाज के समाजवादी ढंग’ (Socialist Pattern of Society) को सामाजिक एवं धार्मिक नीति का उद्देश्य मान लिया है। इन सब महत्वपूर्ण घटनाओं, और विशेषतः दूसरी पंचवर्षीय योजना के प्रारम्भ, के कारण यह आवश्यक हो गया था कि औद्योगिक नीति का पुनः प्रतिपादन किया जाय। अतः ३० अप्रैल, १९५६ को देश के प्रधान मंत्री ने भारतीय संसद में नई औद्योगिक नीति की घोषणा की।

नई औद्योगिक नीति के आधार का प्रतिपादन:—देश की जनता को लाभदायक रोजगार के बढ़ते हुए अवसर प्रदान करने तथा उनकी रहने सहने एवं काम करने की दशाओं को सुधारने के लिये आवश्यक है कि धार्मिक विरासत की दर और औद्योगीकरण की गति को बढ़ाया जाय, और विशेषतः भारी एवं मशीन बनाने वाले उद्योगों का विकास किया जाय, और एक विस्तृत तथा बड़ता हुआ सहकारी क्षेत्र बनाया जाय। साथ ही, यह भी आवश्यक है कि इस समय प्रायः एक घन के वितरण में जो असमानता है उसे कम किया जाय, एकाधिकारों (Monopolies) को तथा विभिन्न क्षेत्रों में कुछ एक व्यक्तियों के हाथों में धार्मिक शक्ति के सकेन्द्रण को रोका जाय। नई औद्योगिक नीति के संकल्प में कहा गया है कि “तदनुसार, राज्य नये औद्योगिक उपक्रमों को स्थापित करने तथा परिवहन सुविधाओं का विकास करने में प्रधान तथा प्रत्यक्ष दायित्व को अधिकारिक संभालेगा। यह बढ़ते हुए स्तर पर राज्य व्यापार (State Trading) भी करेगा।”

इसी संकल्प में आगे कहा गया है कि “समाजवादी ढंग के समाज को राष्ट्रीय उद्देश्य के रूप में अपनाया तथा योजनावद्ध एवं द्रुत विकास की आवश्यकता इस बात की भाव करते हैं कि आधारभूत एवं सामरिक (Strategic) महत्व के अथवा सार्वजनिक उपयोग की सेवाओं (Public utility services) के सभी उद्योगों को सार्वजनिक क्षेत्र में होना चाहिये। अन्य आवश्यक उद्योग जिनमें इतनी बड़ी मात्रा में विनियोग की आवश्यकता है कि वर्तमान परिस्थितियों में, केवल राज्य ही पूरा कर सकता है, भी सार्वजनिक क्षेत्र में होने आवश्यक हैं। इस लिये राज्य को अधिक विस्तृत क्षेत्र में उद्योगों के भावी विकास का प्रत्यक्ष दायित्व संभालना है।” इससे स्पष्ट है कि भारत में भविष्य में औद्योगिक क्षेत्र

में सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार प्रगतिशील रूप से बढ़ता जायेगा। तथापि, संरल्प (Resolution) में यह भी माना गया है कि पूँजी एवं कर्मचारियों की कुछ एक ऐसी सीमाये भी हैं, जिनके कारण इस समय राज्य सम्भवतः सभी आवश्यक उद्योगों का विकास अपने हाथों में नहीं ले सक्ता। अतः राज्य के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह उस क्षेत्र को निश्चित करे जिसमें कि भावी विकास पूर्णतया राज्य का दायित्व होगा, और साथ ही, उन उद्योगों को चुने जिनके विकास में राज्य का योग प्रधान होगा।

इसी बात को ध्यान में रखकर भारत सरकार ने अपनी नई औद्योगिक नीति में उद्योगों को उनके भावी विकास में राज्य का क्या हाथ होगा इस बात के आधार पर, निम्नलिखित तीन वर्गों में बाँटा है।

(१. पहला वर्ग उन उद्योगों का है जिनका भावी विकास राज्य का एकाकी (Exclusive) दायित्व होगा। इसमें १७ उद्योग\* (मस्न-मस्न, मल्लु, शक्ति, लोहा व इस्पात, कोयला, खनिज तेल, वायु यातायात, रेल यातायात, जलयान-निर्माण, आदि) शामिल हैं। इन उद्योगों में उन नई इमारतों को छोड़कर जिनकी कि निजी

\* ये उद्योग निम्नलिखित हैं —

#### Schedule A.

- 1 Arms and Ammunition and allied items of defence equipment
- 2 Atomic Energy.
- 3 Iron & Steel
- 4 Heavy castings and forgings of steel
- 5 Heavy plant and machinery required for iron and steel production for mining for machine tool manufacture and for such other basic industries as may be specified by the Central Government,
- 6 Heavy electrical plant, including large hydraulic and steam turbines,
- 7 Coal and lignite;
- 8 Mineral oils,
- 9 Mining of non ore manganese ore, fluorspar, gypsum, sulphur, gold & diamond,
- 10 Mining & processing of copper, lead, zinc, tin, molybdenum and wolfram,
- 11 Minerals specified in the schedule to Atomic energy (Control of Production & Use) Order, 1953
12. Aircraft,
13. Air Transport,
14. Railway Transport
15. Ship building,
16. Telegraphs & Telephone cables, Telegraph and wireless apparatus (excluding radio receiving sets),
17. Generation & distribution of electricity.

क्षेत्र में स्थापना पहले से ही स्वीकृत हो चुकी है, अन्य सभी नई इकाइयाँ राज्य द्वारा स्थापित की जायेगी तथापि, इसका अर्थ यह नहीं है कि इन उद्योगों में पहले से ही स्थित निजी स्वामित्व की इकाइयों का भविष्य में प्रसार नहीं हो पायेगा, अथवा, 'राष्ट्र' के हित में, आवश्यकता पड़ने पर राज्य नई इकाइयों की स्थापना में निजी उपक्रम का सहयोग नहीं ले सकेगी। हाँ नीति-सबल में यह अवश्य कहा गया है कि रेल तथा वायुपरिवहन, अस्त्रसस्त्र तथा अणुशक्ति केन्द्रीय सरकार के एकाधिकार के रूप में ही चलाये जायेंगे। अन्य में जब कभी निजी उपक्रम से सहकारिता आवश्यक होगी तब राज्य नई औद्योगिक इकाई की अंश पूंजी का भाग से अधिक भाग अपने हाथों में रखकर (By Majority Participation) अथवा अन्य किसी विधि से इस बात का प्रबंध करेगा कि उस इकाई की नीति का मार्गदर्शन करने तथा उसके कार्यों का नियन्त्रण करने के लिए उसके पास पर्याप्त अधिकार रहे।

(२) दूसरे वर्ग, में वे उद्योग शामिल किये गये हैं, जो कि उत्तरोत्तर राज्याधीन (State-owned) होंगे, और इसलिये जिनमें नई इकाइयाँ स्थापित करने में राज्य सदा भागे रहेगा, परन्तु जिनमें निजी उपक्रम से भी यह भाग्य की जायेगी कि वह राज्य के प्रयत्नों की अनुपूर्ति (supplement) करे। इस प्रकार इन उद्योगों में भविष्य में राज्य एवं निजी उपक्रम दोनों ही साथ साथ कार्य करेंगे और अपने अपने कारखाने लगा सकेंगे। यहाँ भी निजी उपक्रम या तो अकेले ही या राज्य की सहायता में कारखाने स्थापित कर सकेगा। इस वर्ग में १२ उद्योग\* (मशीनी औजार, उर्वरक, सिन्थेटिक रबर, सड़क परिवहन, समुद्री परिवहन आदि) शामिल हैं।

• वे उद्योग निम्नलिखित हैं:—

#### Schedule B.

1. All other minerals except minor minerals as defined in Section 3 of the Mineral Concession Rules, 1949.
2. Aluminium & other non-ferrous metals not included in Schedule A.
3. Machine Tools.
4. Ferro alloys and tool steels.
5. Basic and Intermediate products, required by chemical industries such as the manufacture of drugs, dyestuffs and plastics.
6. Anti biotics and other essential drugs.
7. Fertilizers
8. Synthetic Rubber.
9. Carbonisation of Coal.
10. Chemical Pulp
11. Road Transport.
12. Sea Transport.

(३) तीसरे वर्ग में शेष सभी उद्योग आते हैं। इन उद्योगों का भावी विकास सामान्यतः, निजी क्षेत्र तथा उपक्रम के लिये छोड़ दिया जायेगा, यद्यपि राज्य को भी यह अधिकार होगा कि वह इस वर्ग के भी किसी भी उद्योग में अपना कारखाना खोल ले।

राज्य की यह नीति होगी कि वह परिवहन, विजली तथा अन्य सेवाओं के विकास को सुनिश्चित कर, और उपयुक्त राजकोपीय तथा अन्य पद उठा कर, पञ्च-वर्षीय योजनाओं में बनाये गये कार्यक्रमों के अनुसार, निजी क्षेत्र में इन उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित करे तथा सुविधाजनक बनाये। इन उद्योगों की वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिये राज्य उपयुक्त सस्वाधो की स्थापना तथा विकास करता रहेगा। औद्योगिक तथा कृषि-कार्यों के लिये सहकारिता के आधार पर मगठिन उपक्रमों को विशिष्ट सहायता दी जायेगी। उपयुक्त दशाओं में राज्य निजी क्षेत्र को वित्तीय सहायता भी प्रदान कर सकता है। इस प्रकार की सहायता, विशेषतः तब जब कि यह बड़ी मात्रा में दी जाना हो, यथा मशव जोखिम पूंजी (Equity Capital) में हिस्सेदारी के रूप में होगी, यद्यपि यह असात कृण-पत्र पूंजी (Debenture Capital) के रूप में भी हो सकती है।

इसके साथ ही नीति में यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि निजी क्षेत्र में औद्योगिक उपक्रमों को आवश्यक रूप से राज्य की सामाजिक एवं आर्थिक नीति के ढांचे में चलना पड़ेगा, और कि वे 'उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम' तथा इसी प्रकार के अन्य विधान के नियन्त्रण तथा नियमन के अन्तर्गत कार्य करेंगे। तथापि, नीति में यह भी माना गया है कि सामान्यतः, इन उपक्रमों को राष्ट्रीय योजना के लक्ष्यों एवं उद्देश्यों से सगत जितनी भी स्वतन्त्रता सभव है, उतनी स्वतन्त्रता से विकास करने की अनुमति होना अच्छा है। साथ ही नीति में यह भी आश्वासन दिया गया है कि जब एक ही उद्योग में निजी एवं सार्वजनिक स्वामित्व के कारखाने होंगे, तो दोनों को उचित तथा भेदभाव रहित व्यवहार देने की राज्य की नीति चलती रहेगी।

यहां यह बात समझ लेनी आवश्यक है कि उद्योगों के ऊपर दिये वर्गों के विभाजन का यह अर्थ नहीं है कि उन्हें सर्वथा घलग घलग वर्गों (Water tight Compartments) में रखा जा रहा है, वरन् यह निश्चित है कि इन वर्गों के क्षेत्र एक दूसरे को व्याप्त करेंगे। इसी प्रकार निजी एवं सार्वजनिक क्षेत्रों में उद्योगों के बीच पर्याप्त परस्पर अनुबन्धन भी अनिवार्य है। नीति में इस बात को फिर से स्पष्ट कर दिया गया है कि जब कभी नियोजन की आवश्यकताएँ इस बात की मांग करें अथवा अन्य कोई महत्वपूर्ण कारण हो, तो सरकार को इस बात का अधिकार होगा कि पहले दो वर्गों में शामिल न किये गये उद्योगों में भी वह अपने कारखाने स्थापित करले। ऊपर उपयुक्त दशाओं में, निजी स्वामित्व की इकाइयों को अपनी आवश्यकताएँ पूरा करने के लिये अथवा उपोत्पाद (Byproducts) के रूप में प्रथम वर्ग में शामिल की गई वस्तुओं को उत्पन्न करने की अनुमति भी दी जा

सकती है। इसके अतिरिक्त, निजी स्वामित्व की छोटी इकाइयों को इन उद्योगों में उत्पादन करने, जैसे कि हल्का सामान (Light Craft) बनाने, स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये बिजली का उत्पादन, और छोटे स्तर पर खान खोदना, आदि पर कोई मनाही नहीं होगी। फिर, यह भी हो सकता है कि सार्वजनिक क्षेत्र में भारी उद्योग हल्के पुर्जों (Components) की अपनी कुछ आवश्यकताओं की वस्तुएँ निजी क्षेत्र से प्राप्त करें, जब कि निजी क्षेत्र अपनी बहुत सी आवश्यकताओं के लिये सार्वजनिक क्षेत्र पर निर्भर हो।

**कुटीर, ग्राम तथा लघु उद्योग :—**औद्योगिक नीति में देश की अर्थ-व्यवस्था में कुटीर, ग्राम तथा लघु उद्योगों के महत्व को भुलाया नहीं गया है, अपितु इनके विकास की आवश्यकता पर बल देते हुए यह माना गया है कि कुछ एक महत्वपूर्ण समस्याओं के हल करने में ये उद्योग विशेष रूप से गुणकारी हैं। उदाहरणार्थ, इनमें यह गुण है कि ये गुरग्त ही बड़ी मात्रा में रोजगार प्रदान करते हैं, देश में राष्ट्रीय आय का वितरण अधिक समतापूर्ण करने की ये एक अच्छी विधि है, देश की अन्याय बेकार रहने वाली पूँजी एक बौशल के प्रभावपूर्ण प्रयोग की ये सभ्य एवं प्रासान बनाते हैं, और बड़े उद्योगों के केन्द्रीयकरण से औद्योगिक केन्द्रों व अनियोजित नगरीकरण (urbanisation) के जो दोष हैं, उन्हें उत्पन्न नहीं होने देते।

इन उद्योगों के इस महत्व को ध्यान में रख कर राज्य पहले से ही बड़े उद्योगों के उत्पादन की मात्रा पर रोक लगा कर, विभेदात्मक कर तथा कर, अथवा प्रत्यक्ष अर्थ-सहायता (Subsidy) दे कर, इन कुटीर, ग्राम तथा लघु उद्योगों को प्रोत्साहित करने की नीति का अनुसरण करती रही है। नई औद्योगिक नीति में यह कहा गया है कि यद्यपि आवश्यकतानुसार इस प्रकार के पदों का भी सहारा लिया जाता रहेगा, "राज्य-नीति का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होगा कि विकेंद्रित क्षेत्र ग्राम-निर्भर होने के लिये पर्याप्त शक्ति प्राप्त कर ले और कि इसका विकास बड़े स्तर के उद्योगों के विकास से जोड़ा जा सके। इसलिये राज्य छोटे उत्पादकों की प्रतियोगी शक्ति को बढ़ाने वाले पदों पर सब से अधिक ध्यान देगा।" नीति सक्षम के अनुसार, इसके लिये यह आवश्यक है कि उत्पादन-विधि को निरन्तर सुधारा जाय और उसे आधुनिक बनाया जाय, परन्तु इस परिवर्तन की गति को इस प्रकार नियमित किया जाय जिससे कि, यथा संभव कम से कम औद्योगिक (Technological) में रोजगारी हो। प्रादेशिक तथा वित्तीय सहायता, एवं उपयुक्त कार्य-स्थान का अभाव, और मरम्मत आदि की सुविधाओं की अपर्याप्तता छोटे स्तर के उत्पादकों की गम्भीर कठिनाइयों में से हैं। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिये औद्योगिक बस्तियों (Industrial Estates) तथा ग्रामीण सामुदायिक कार्यशालाओं की स्थापना के रूप में प्रयत्नों का आरम्भ हो चुका है। इन प्रयत्नों को और आगे बढ़ाया जायेगा। गांवों में बिजली के पहुँचने और बड़ा कारीगरों को सस्ते मूल्य पर बिजली के मिलने से भी इन उद्योगों को काफी लाभ होगा। इसके अतिरिक्त, छोटे उत्पादकों में औद्योगिक सहकारी समितियों (Industrial Co-operatives) के संगठन से उन्हें

कई प्रकार की सहायता मिलेगी । अतः राज्य को ऐसी सहकारी समिति या हर प्रकार से प्रोत्साहित करना चाहिये ।

**सन्तुलित क्षेत्रीय विकास (Balanced Regional Development) :—** नई औद्योगिक नीति में देश के विभिन्न भागों के सन्तुलित आर्थिक विकास पर भी बल डाला गया है । नीति का कहना है कि सम्पूर्ण देश को औद्योगीकरण के लाभ पहुंचाने के लिये आवश्यक है कि विभिन्न क्षेत्रों के विकास के स्तर में जो अन्तर है, उन्हें उत्तरोत्तर कम किया जाय । इस अन्तर के कई कारण हो सकते हैं, जैसे कि कुछ स्थानों पर कच्चे माल व अन्य प्राकृतिक साधनों की उपलब्धि तथा वहाँ बिजली, पानी व परिवहन आदि की सुविधाओं का विकास, तथा अन्य स्थानों पर इनका अभाव अथवा पिछड़ापन । अतः इस अन्तर को कम करने के लिये आवश्यक है कि औद्योगिक दृष्टि से पिछड़े हुए तथा उन क्षेत्रों में जहाँ रोजगार अवसर बढ़ाने की अधिक आवश्यकता है, बिजली, पानी व परिवहन, आदि की इन सुविधाओं का धीरे-धीरे विकास किया जाय, जिससे कि उन क्षेत्रों में यदि अन्य आवश्यक बातें उपलब्ध हैं, तो वहाँ भी उद्योगों का विकास हो सके ।

**औद्योगिक श्रम —नीति में इस बात को आवश्यक माना गया है कि उद्योगों में लगे हुए सभी को उचित सुविधाएँ तथा प्रोत्साहन प्रदान किये जाने चाहियें । श्रमिकों की रतने व काम करने की दशाओं में सुधार होना चाहिये और उनकी कार्य क्षमता के स्तर को ऊँचा उठाना चाहिये । औद्योगिक शान्ति को बनाये रखना औद्योगिक उन्नति की प्राथमिक आवश्यकताओं में से एक है । एक समाजवादी प्रजा-तन्त्र में श्रम विकास के सामान्य कार्यक्रम में एक हिस्सेदार है और इस कार्य-क्रम में उसे पूर्ण उत्साह व जोश के साथ भाग लेना चाहिये । अतः प्रबन्ध व श्रम में आपसी परामर्श होना चाहिये, और, जहाँ कहीं भी संभव हो वहाँ, श्रमिकों को प्रबन्ध में उत्तरोत्तर भाग देना चाहिये । सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को इस दिशा में एक आदर्श स्थापित करना है ।**

**सार्वजनिक उपक्रम (Public Enterprises) :—** सार्वजनिक उपक्रमों की सफलता के लिये नीति में अधिकार के विकेन्द्रीकरण, उनके कार्यकरण में अधिकतम संभव स्वतन्त्रता तथा उनके प्रबन्ध को व्यापारिक आधार पर चलाने की आवश्यकता पर जोर दिया गया है ।

**अन्य बातें :—** औद्योगिक विकास के बढ़ने के साथ साथ औद्योगिक तथा प्रबन्धीय सेवि वर्ग (Technical & Managerial Personnel) तथा अन्य प्रशिक्षित श्रम के लिये माग काफी बढ़ेगी । अतः इस बढ़ती हुई माग को पूरा करने के लिये विभिन्न प्रकार की प्रशिक्षण सुविधाओं को बढ़ाते जाना आवश्यक है । विदेशी पूंजी के प्रति प्रचलित नीति और उद्योगों के सम्बन्ध में केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच उत्तरदायित्व का जो वर्तमान विभाजन है, उनके सम्बन्ध में नई औद्योगिक नीति में कोई परिवर्तन आवश्यक नहीं समझा गया है ।

इस प्रकार १९४८ की औद्योगिक नीति की तुलना में, सरकार की इस नई औद्योगिक नीति में उद्योगों में सार्वजनिक उपक्रम के क्षेत्र को अधिक विस्तृत कर

दिया गया है, और अधिकांश आधारभूत उद्योगों का भावी विकास राज्य का उत्तरदायित्व बना दिया गया है। यह सब कुछ 'समाजवादी ढंग के समाज' की स्थापना के उद्देश्य के अनुरूप ही है।

प्रथम योजना के अन्तर्गत राज्य ने उद्योगों के विकास के लिये क्या कुछ किया है और द्वितीय योजना के अन्तर्गत वह क्या कुछ कर रही है, इसका अध्ययन आगे पुस्तक के अन्तिम अध्याय (भारत में आर्थिक नियोजन) के अन्तर्गत यथास्थान किया जायेगा।

### University Questions

1. Discuss India's industrial policy under the Second Five Year Plan and describe the steps that are going to be taken to implement it. (Agra, 1958)
  2. What do you understand by the public and private sectors of Indian industries? What measures have been suggested to secure the co-existence of both the sectors? (Agra, 1957)
  3. How does the government promote and regulate the large scale industries in India? What further measures do you advocate in this regard? (Agra, 1956)
-



## अध्याय २६

### भारत में औद्योगिक श्रम

#### (Industrial Labour in India)

**प्रास्ताविक**—किसी भी देश के आर्थिक विकास में वहां के श्रम का बहुत महत्वपूर्ण स्थान होता है। देश के नेजी से आर्थिक विकास के लिये, अन्य बातों के साथ-साथ, यह भी आवश्यक है कि वहां का श्रम कार्यक्षम, सुतगठित एवं सुन्तुष्ट हो और वह धन के उत्पादन में अपना सक्रिय तथा स्वेच्छापूर्ण सहयोग दे। यह बात सभी प्रकार के श्रम के बारे में सत्य है। तथापि, हम यहां मुख्यतः औद्योगिक श्रम का अध्ययन करेंगे।

भारतीय श्रम के बारे में यह बहुत प्रचलित मत है कि ईंग्लैंड, जापान, जर्मनी, आदि औद्योगिक हट्टि से उन्नत देशों के श्रम की तुलना में यह (भारतीय श्रम) बहुत कम कार्यक्षम है। यह मत तथ्य के वयन के रूप में पूर्णतया सत्य है। परन्तु साथ ही, यह भी जान लेना आवश्यक है कि भारतीय श्रम का अपेक्षाकृत कम कार्यक्षम होना मुख्यतः उन बाहरी दशाओं के कारण है, जिनके अन्तर्गत कि उसे काम करना पड़ना है, और न कि उसकी किन्हीं आघार भूत व स्याई आन्तरिक दुर्बलताओं के कारण। श्रम यह एक सन्तोष का विषय है, क्योंकि इससे सुधार का मार्ग अधिक सहल हो जाता है। भारत में श्रम की कार्यक्षमता पर बुरा प्रभाव डालने वाली ये बाहरी दशाएँ अनेकी हैं, जैसे कि अत्यधिक नीची मजदूरी जिससे कि श्रमिक के परिवार का जीवन निर्वाह भी बड़ी कठिनाई से होता है, और फलस्वरूप उसका सामान्य स्वास्थ्य बड़ा नीचा रहता है, काम के सप्ते लटे, दोषपूर्ण एवं अस्वास्थ्यकर कार्य-दशाएँ, जैसे कि कारखानों का प्रकाशहीन और घुटे हुए होना, पीने के पानी, नहाने, खाना खाने, मध्यान्तर में आराम करने, आदि की सुविधाओं का अभाव या दोषपूर्ण व्यवस्था, आवास-स्थानों की अत्यधिक बुरी दशा—रहने के मकानों का गन्दे, छोटे, घुटे हुए, प्रकाश हीन, वायुहीन, और मनुष्यों के निवास के पूर्णतया अयोग्य होना सामाजिक सुरक्षा तथा चिकित्सा एवं मनोरंजन की सुविधाओं का अभाव अथवा अत्यधिक पिछड़े होना, सामान्य शिक्षा तथा प्राथमिक प्रशिक्षा की सुविधाओं का अविकसित होना, मजदूर संघ आन्दोलन का अविकसित होना, मिल मालिकों का दोषपूर्ण बर्तन, संगठनकर्त्ताओं की स्वयं की अकार्यक्षमता, आदि आदि। आज जब कि भारत औद्योगिक विकास के पथ पर आरुढ़ है, तब यह आवश्यक हो जाता है कि श्रम की कार्यक्षमता पर बुरा प्रभाव डालने वाली ऊपर बतलाई गई विभिन्न दशाओं में सुधार कर श्रम की कार्यक्षमता को बढ़ाया जाय, और देश में एक प्रसन्न, सन्तुष्ट सुतगठित और कार्यक्षम श्रम-शक्ति संगठित की जाय। इसके लिये सरकार, मिल मालिकों, मजदूरों और मजदूर संघ आन्दोलन सभी को मिल कर प्रयत्न करने होंगे। इस अध्याय में हम मुख्यतः इन्हीं प्रयत्नों का अध्ययन करेंगे।

## भारत में श्रम-विधान

(Labour Legislation in India)

औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् जहाँ कहीं भी बड़े स्तर के उद्योगों का विकास हुआ है, वहीं प्रारम्भिक दशाओं में मिल मालिकों ने श्रमिकों का विभिन्न प्रकार से मनमाना शोषण किया है। अतः दीर्घ अवधि के लिए, सरकारों ने बाध्य होकर, धर्म और पूँजी के सम्बन्धों को नियमित करने तथा श्रमिकों की शोषण से रक्षा करने और उनकी दशा को सुधारने के लिए विभिन्न प्रकार का विधान पास किया है। भारत में भी ऐसा ही हुआ। भारत में बड़े स्तर के आधुनिक उद्योगों का इतिहास बहुत पुराना नहीं है। इनका जन्म १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में हुआ था, और इनका विकास वर्तमान शताब्दी में समय बीतने के साथ-साथ बहुत धीमी गति से हुआ है। अतः भारत में श्रम-विधान का इतिहास भी बहुत पुराना नहीं है। यहाँ पहला फैक्ट्री अधिनियम सन् १८८१ में पास किया गया था। तत्पश्चात्, और विशेषतः प्रथम महायुद्ध के पश्चात् से देश में कई प्रकार का श्रम-विधान पास किया गया है। श्री बी० बी० गिरि ने अपनी पुस्तक *Labour Problems in Indian Industry* में (पृष्ठ १०६ पर) इस समय लागू श्रम-विधान को निम्नलिखित वर्गों में बाटा है।—

(१) अधः प्रमाण (Sub-standard) व्यक्तियों से सम्बन्धित विधान :

(i) बच्चे; (ii) स्त्रियाँ

(२) विशिष्ट उद्योगों से सम्बन्धित विधान :

(i) कारखाने तथा कार्यशालाएँ, (ii) खाने तथा खनिज पदार्थ, (iii) उद्यान (Plantations), (iv) मातायात, नामग. (अ) रेलें, (आ) बन्दरगाहे तथा नौस्थान (Docks), (इ) समुद्र तथा आन्तरिक जल, (ई) सड़कें और (उ) वायु; (v) दुकानें तथा वाणिज्य संस्थान (Commercial Establishments); (vi) निर्माण कार्य (Construction work); (vii) कृषि।

(३) विशिष्ट विषयों से सम्बन्धित विधान,

(i) मजदूरी, (ii) श्रम-अवस्थिति, (iii) सामाजिक सुरक्षा, नामग. (अ) काम करने वाली की क्षतिपूर्ति, (आ) मातृत्व-लाभ (Maternity Benefits), (इ) धीमा, (ई) निवृत्ति-लाभ, (Retirement Benefits), (उ) बोनस योजनाएँ, (iv) बर्खास्त (v) श्रम-अवस्था (vi) बलात् श्रम (Forced Labour)।

(४) (i) मजदूर संघों तथा (ii) औद्योगिक सम्बन्धों से सम्बन्धित विधान, और

(५) समकों से सम्बन्धित विधान।

ऊपर की सूची से देश में श्रम-विधान के विस्तार का अनुमान लगाया जा सकता है। नीचे हम इनमें से मुख्य वा सक्षेप में अध्ययन करते हैं।

**फैक्ट्री विधान (Factory Legislation)**—भारत में पहला फैक्ट्री अधिनियम १८८१ में पास किया गया था। इससे पूर्व मिल मालिकों को इस बात

की पूर्ण स्वतन्त्रता थी कि वे श्रमिकों से मर्जी जिस प्रकार कार्य ले । उन पर कानून की ओर से कोई प्रतिबन्ध नहीं था । अतः कारखानों में काम के घण्टे बहुत लम्बे (१२ से १४ तक) थे । बीच में नियमित रूप से आराम व साप्ताहिक छुट्टी आदि की कोई निश्चित व्यवस्था नहीं थी । कारखानों में काम की दशाये अत्यन्त अमानुषिक थी । स्त्रियों व बच्चों के श्रम का विशेष रूप से अत्यधिक शोषण होता था । श्रमिकों की ऐसी दुर्दशा होती हुए भी पहला फ़ैक्ट्री अधिनियम श्रमिकों के अपन प्रयत्नों या तत्कालीन सरकार की जागरूकता के फलस्वरूप पाम नहीं हुआ । इसका कारण तो यह था कि १८७० के आम पास बम्बई में सूती वस्त्र मिल उद्योग की स्थापना से इंग्लैण्ड के सूती वस्त्र उद्योग व व्यापार को कुछ हानि होने लगी, क्योंकि भारत में मजदूरों नीची और काम के घण्टे लम्बे होने से भारतीय सूती कपड़ा अपेक्षाकृत सस्ता तैयार किया जाता था । अतः लवशायर और मन्चेस्टर के सूती उद्योगपतियों व व्यापारियों ने भारत के राज्य मन्त्री से यह मांग की कि भारतीय फ़ैक्ट्रियों में भी वैसे ही अधिनियम लागू किये जायें, जैसे कि इंग्लैण्ड में फ़ैक्ट्रियों पर लागू किये जाते हैं । अतः सन् १८७५ में ऐसे विधान की आवश्यकता पर विचार करने के लिए एक आयोग की नियुक्ति की गई, और अन्ततः १८८१ में पहला फ़ैक्ट्री अधिनियम पास किया गया । इसके पश्चात् १८८१, १८९१, १८९२, १८९४ और १८९८ में फ़ैक्ट्री अधिनियम पास किए गए और समय समय पर आवश्यकतानुसार इन में संशोधन किए गए । इस समय फ़ैक्ट्रियों पर १८९८ का फ़ैक्ट्री अधिनियम (इसमें किए गए संशोधनों सहित) लागू है ।

१८९८ से पूर्व के फ़ैक्ट्री अधिनियमों की मुख्य बातें—१८९८ से पूर्व के फ़ैक्ट्री अधिनियमों में निम्नलिखित मुख्य बातों की व्यवस्था की गई थी—

(१) एक निश्चित आयु से छोटे बच्चों की काम पर लगाने की मनाही— १८८१ के फ़ैक्ट्री अधिनियम के अन्तर्गत ७ वर्ष से कम आयु के बच्चों को कारखानों में काम पर नहीं लगाया जा सकता था । १८९१ में इस आयु को बढ़ाकर ६ वर्ष और १८९२ में १२ वर्ष कर दिया गया था । (१८९८ के अधिनियम में यह आयु १४ वर्ष रखी गई है) ।

(२) काम के घंटों का नियमन— बच्चों, स्त्रियों और पुष्पों के काम के घंटों का अलग-अलग नियमन किया गया ।

(अ) बच्चे - १८८१ के अधिनियम में केवल ७ से १२ वर्ष के बीच की आयु के बच्चों के काम के घंटे निश्चित किये गये । इनसे एक दिन में ६ घंटों से अधिक काम नहीं लिया जा सकता था । बाद के अधिनियमों में बच्चों की आयु-अवधि को क्रमशः बढ़ाया गया और उनके काम के घंटों को क्रमशः कम किया गया । उदाहरणार्थ, १८९१ के अधिनियम के अनुसार ६ से १४ वर्ष तक की आयु के बच्चों से ७ घंटे प्रतिदिन से अधिक काम नहीं लिया जा सकता था । १८९१ के अधिनियम के द्वारा वस्त्र उद्योग में काम करने वाले बच्चों के काम के घंटे अधिक से अधिक ६ कर दिए गए । १८९२ के अधिनियम के द्वारा १२ से १५ वर्ष की आयु के सभी

बालको के सभी फैक्ट्रियों में अधिक से अधिक काम के घंटे ६ कर दिये गये, और १९३४ के अधिनियम के द्वारा इन्हे ५ कर दिया गया।

(घा) स्त्रियों:—स्त्रियों के काम के घंटों को सर्वप्रथम १८९१ के अधिनियम के द्वारा नियमित किया गया। इसके अनुसार स्त्रियों से एक दिन में ११ घंटों से अधिक काम नहीं लिया जा सकता था। यह व्यवस्था १९३४ तक रही। १९३४ के अधिनियम में इन्हे कम करके १० कर दिया गया।

(ङ) पुरुष — पुरुषों के काम के घंटों को सर्वप्रथम १९११ के अधिनियम के द्वारा नियमित किया गया। इस अधिनियम में प्रतिदिन काम के घंटों की उच्चतम सीमा १२ रखी गई। १९२२ के अधिनियम में इसे कम करके ११ प्रतिदिन और ६० प्रति सप्ताह कर दिया गया १९३४ के अधिनियम में मौसमी (जो वर्ष में १८० से कम दिन कार्य करती थी) और बारहमासी (जो वर्ष में १८० से अधिक दिन कार्य करती थी) फैक्ट्रियों में अन्तर किया गया। इसमें यह व्यवस्था की गई कि बारहमासी फैक्ट्रियों में वयस्क पुरुष श्रमिकों से अधिक से अधिक १० घंटे प्रति दिन और ५४ घंटे प्रति सप्ताह काम लिया जा सकता था, जबकि मौसमी फैक्ट्रियों में अधिक से अधिक ११ घंटे प्रति दिन और ६० घंटे प्रति सप्ताह काम लिया जा सकता था। अधिनियम में १९४६ में किये गये एक सशोधन के द्वारा काम के घंटों की उच्चतम सीमा बारहमासी फैक्ट्रियों में ९ घंटे प्रति दिन और ४८ घंटे प्रति सप्ताह और मौसमी फैक्ट्रियों में १० घंटे प्रति दिन और ५४ घंटे प्रति सप्ताह कर दी गई।

(३) स्त्रियों व बच्चों द्वारा रात में काम करने की मनाही:—सर्वप्रथम १८९१ के फैक्ट्री अधिनियम में स्त्रियों और बच्चों द्वारा रात में ८ बजे के बाद और प्रातः ५ बजे से पहले काम की मनाही की गई। १९२२ के अधिनियम में इस समय को थोड़ा सा और बढ़ा कर सायं ७ बजे के बाद व प्रातः ५ बजे से पहले, और १९३४ के अधिनियम में सायं ७ बजे के बाद व प्रातः ६ बजे से पहले कर दिया गया।

(४) विश्राम तथा छुट्टी की व्यवस्था:—१८८१ के फैक्ट्री अधिनियम में केवल बच्चों के लिये यह व्यवस्था की गई थी कि उन्हें एक दिन में एक घंटे का विश्राम और महीने में चार दिन की छुट्टी दी जाय। बाद के अधिनियमों में सभी प्रकार के श्रमिकों के लिये विश्राम तथा छुट्टी की व्यवस्था की गई और बच्चों के विश्राम को बढ़ाया गया। सप्ताह में एक दिन की छुट्टी की व्यवस्था १८९१ के अधिनियम के द्वारा ही कर दी गई थी। १९३४ के अधिनियम में सर्वप्रथम एक दिन में काम के घंटों के 'विस्तार' ('Spread-over') पर भी ध्यान दिया गया, और यह नियत किया गया कि लगातार काम करने की अधिकतम वयस्क श्रमिकों के लिये १३ घंटे और बच्चों के लिये ६ १/२ घंटे से अधिक नहीं होगी। १९४६ के एक सशोधन के द्वारा वयस्क श्रमिकों द्वारा लगातार काम करने की अधिकतम अधिक को १३ घंटों से घटा कर बारहमासी कारखानों में १० घंटे और मौसमी कारखानों में ११ १/२ घंटे प्रति दिन कर दिया गया।

(५) अधिसमय (Overtime) — सर्वप्रथम १९२२ के फँवट्टी अधिनियम में यह व्यवस्था की गई कि अधिसमय के लिये साधारण वेतन का १½ गुना दिया जाय। १९३४ के अधिनियम में इस दर को बढ़ाकर साधारण वेतन का १½ गुना कर दिया गया। १९४६ के संशोधन द्वारा इसे आगे बढ़ाकर साधारण वेतन का दुगुना कर दिया गया।

(६) कारखानों की दशाश्रो में सुधार तथा निरीक्षण की व्यवस्था — १८८१ के फँवट्टी अधिनियम में घातक मशीनों के चारों ओर जगला बनवाने, दुर्घटनाओं की सरकार को सूचना देने और कारखानों की निरीक्षणों की नियुक्ति की व्यवस्था की गई। बाद के अधिनियमों में सफाई, रोगनी, श्रमिकों के विश्राम, स्वास्थ्य व नारारिक सुरक्षा की प्रमत्त अधिक व्यापक व्यवस्था की गई, और कारखानों के निरीक्षण को अधिक कठोर और प्रभावपूर्ण बनाया गया।

(७) फँवट्टी अधिनियमों के अन्तर्गत छाने वाले कारखाने — १८८१ का फँवट्टी अधिनियम केवल उन्हीं कारखानों पर लागू होता था, जिनमें १०० या अधिक श्रमिक काम करते थे, और जो वर्ष में चार महीने से अधिक चलते थे। बाद के अधिनियमों ने क्षेत्र को बहुत बढ़ाया गया। उदाहरणार्थ १८९१ के अधिनियम में बिजली का प्रयोग करने वाले और ५० अथवा अधिक श्रमिकों से काम लेने वाले सभी कारखानों को शामिल कर लिया गया। साथ ही, स्थानीय सरकारों को यह अधिकार दे दिया गया कि वे इस अधिनियम को कम से कम २० श्रमिकों वाले कारखानों पर भी लागू कर सकती थीं। १९११ के अधिनियम को वर्ष में ४ मास से कम काम करने वाले भीसमी कारखानों पर भी लागू किया गया। १९२२ के अधिनियम का क्षेत्र बढ़ा कर, इसे बिजली का प्रयोग करने वाले और २० अथवा अधिक श्रमिकों वाले सभी कारखानों पर लागू किया गया। स्थानीय सरकारें इसे कम से कम १० श्रमिकों वाले कारखानों पर भी लागू कर सकती थीं।

फँवट्टी अधिनियम १९४८ — इस समय देश में १९४८ का फँवट्टी अधिनियम (समय-समय पर इस में किए गए छोटे संशोधनों के सहित) प्रचलित है। इसे १ अप्रैल १९४९ को लागू किया गया था। इसके लागू होने से पहले के सब फँवट्टी अधिनियम रद्द हो गये थे। इस अधिनियम में फँवट्टी-श्रम के लिए काफी विस्तृत व्यवस्थाओं की गई हैं, जिससे पुराने अधिनियमों के बहुत से दोषों से दूर किया जा सका है। इस अधिनियम के मुख्य प्रावधान निम्नलिखित हैं—

(१) क्षेत्र — यह अधिनियम उन सब कारखानों पर लागू होता है, (i) जिनमें बिजली का प्रयोग होता है, तथा १० अथवा अधिक श्रमिक कार्य करते हैं, और (ii) जिनमें बिजली का प्रयोग तो नहीं होता, परन्तु २० अथवा अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। साथ ही राज्य सरकारों को यह अधिकार दे दिया गया है कि यदि किसी औद्योगिक संस्थान में केवल एक ही परिवार के श्रम द्वारा काम नहीं किया जाता, तो वे श्रमिकों की संख्या अथवा बिजली के प्रयोग की ऊपर बतलाई गई शर्तों को ध्यान में रखे बिना ही इस अधिनियम को उस औद्योगिक

संरक्षान पर लागू कर सकती है। अधिनियम में मोसमी और बारहमासी कारखानों के पुराने भेद को समाप्त कर दिया गया है।

(२) मजदूरों के स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण के विषय में अधिनियम में विस्तृत व्यवस्थाएँ की गई हैं। मजदूरों के स्वास्थ्य की रक्षा करने के लिए सफाई गदगी को बाहर फेंकने, साफ हवा अन्दर आने, तापमान, धूल और गैस कमरे से बाहर निकालने के लिए पंखों, अधिक भीड़ से बचाव, प्रकाश, पीने के पानी, पोषण, शौचालय, भूनालय, प्राथमिक चिकित्सा, आदि के बारे में विस्तृत व्यवस्थाएँ की गई हैं। ५०० से अधिक मजदूरों वाले कारखानों में एम्बुलेन्स रखना आवश्यक कर दिया गया है।

मजदूरों की रक्षा के लिये कई एक प्रावधान रखे गये हैं, जैसे कि मशीनरी के चारों ओर बाड़ लगाई जाय, चलती मशीनों की देख-भाल और चाकू रखने में सावधानी बरती जाय, आखों का बचाव और जूहीली रँगों से बचाव किया जाय, आदि।

कल्याण सम्बन्धी प्रावधान इस प्रकार हैं:—उपयुक्त तथा पर्याप्त धुलाई-सुविधाएँ, २५० या अधिक मजदूरों वाले कारखानों में कैंटीन, ५० या अधिक स्त्री-मजदूरों वाले कारखानों में बालगृह (Creches), १५० या अधिक मजदूरों वाले कारखानों में विद्युत गृह और जलपानगृह की व्यवस्था और ५०० या अधिक मजदूरों वाले कारखानों में 'कल्याण अधिकारियों' की नियुक्ति, आदि।

(३) बच्चे:—१४ वर्ष से कम आयु के बच्चों को कारखानों में काम पर नहीं लगाया जा सकता। निशोरावस्था (१५ से १८ वर्ष) के बालकों को शारीरिक समर्थता का डाक्टरों प्रमाण-पत्र देने पर बयस्क माना जा सकता है। तथापि, यह प्रमाण-पत्र १ वर्ष तक ही मान्य हो सकता है। ७ बजे सायं से लेकर प्रातः ६ बजे के बीच बच्चों और स्त्रियों को काम पर नहीं लगाया जा सकता। जिस मशीन पर बोट लगने का डर हो, उस पर भी उन्हें नहीं लगाया जा सकता।

(४) काम के घंटे:—बयस्कों के लिये काम के घंटे ४८, प्रति सप्ताह या ६ प्रतिदिन नियत किये गये हैं। बीच की छुट्टी मिला कर एक समय में मजदूर को ६ घण्टे से अधिक १०½ घंटे तक काम पर रखा जा सकता है। इन्हे ५ घंटों के लगातार काम के पदचात् बम से बम भाँधे घंटे का शवकाश देना आवश्यक है।

१८ वर्ष से कम आयु वालों के लिये काम के घंटे ४½ प्रतिदिन और काम के घंटों का विस्तार ५ घंटे प्रतिदिन नियत किये गये हैं।

(५) अधिसमय (Overtime) के लिए साधारण वेतन का दुगुना देना होगा।

(६) छुट्टियाँ:—सप्ताह में एक छुट्टी के अतिरिक्त, प्रत्येक श्रमिक लगातार एक वर्ष तक काम करने के बाद मजदूरों सहित छुट्टी के लिए निम्न दर पर अधिकारी है:— बयस्क श्रमिक कार्य के प्रति २० दिन के पीछे १ दिन और वर्ष में कम से कम १० दिन; १८ वर्ष से कम आयु वाला श्रमिक कार्य के प्रति १५ दिन के पीछे १ दिन और वर्ष में कम से कम १४ दिन। यदि श्रमिकों ने अपनी

अज्ञित छुट्टियां नहीं ली हैं, तो नौकरी छोड़ने पर उन्हें इनके लिये अलग से वेतन मिलेगा। छुट्टियां वयस्क श्रमिकों के लिये ३० दिन तक और बच्चों के लिये ४० दिन तक जमा हो सकती है।

(७) अन्य —

(i) प्रबन्धकों के लिये यह अनिवार्य कर दिया गया है कि कारखाने में होने वाली प्रत्येक दुर्घटना व श्रमिक की बीमारी के बारे में मुख्य फौवारी निरीक्षक को सूचना दी जाय।

(ii) नये कारखानों के निर्माण तथा पुराने कारखानों के विस्तार के लिये लाइसेंस प्राप्त करना तथा रजिस्ट्री कराना अनिवार्य कर देने के अतिरिक्त इनकी पूर्ण स्वीकृति तथा अनुमति भी आवश्यक कर दी गई है।

(iii) इस अधिनियम को न मानने वाले प्रबन्धकों को उचित दण्ड देने की भी व्यवस्था कर दी गई है।

ऊपर के संक्षिप्त विवरण से भी स्पष्ट है कि १८४८ का फौवारी अधिनियम काफी व्यापक तथा सन्तोषजनक है। परन्तु फिर भी समय-समय पर (१९४६, १९५०, १९५३, और १९५४ में) इसमें आवश्यकतानुसार छोटे छोटे संशोधन किये गये हैं। इस अधिनियम का क्षेत्र यद्यपि काफी व्यापक है, तथापि अभी भी बड़ी संख्या में ऐसे बहुत से छोटे-छोटे कारखाने हैं जिन में भाड़े के श्रमिकों से काम लिया जाता है, परन्तु जो इस अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते। इन कारखानों में श्रमिकों का अत्याधिक शोषण होता है। इसके अतिरिक्त, जिन कारखानों पर यह अधिनियम लागू होता भी है, उनमें से भी बहुत सों में अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों की अवहेलना की जाती है, और इस प्रकार मजदूरों का शोषण किया जाता है। इसका एक मुख्य कारण तो यह है कि विभिन्न राज्यों में फौवारी निरीक्षण की व्यवस्था बड़ी अपर्याप्त है। दूसरे दोषी मालिकों को बड़ी हल्की सजा दी जाती है। अतः फौवारी में काम करने वाले मजदूरों का शोषण कम करने के लिये आवश्यक है कि इस अधिनियम के कुछ प्रावधानों को छोटे नियमित कारखानों पर भी लागू किया जाय, इसके विभिन्न प्रावधानों को अधिक सख्ती से लागू किया जाय, और फौवारी निरीक्षकों की संख्या को बढ़ाया जाय।

### खान विधान (Mines Legislation)

भारत में खानों में ५५ लाख से भी अधिक मजदूर काम करते हैं। इनमें से तीन चौथाई में भी अधिक मजदूर कोयले को खानों में काम करते हैं, और लगभग २०% मजदूर स्विचा है। खान-उद्योग मुख्यतः बिहार, पश्चिमी बंगाल और मध्य प्रदेश में केन्द्रित है।

खानों में काम की दशाओं को नियमित करने के लिये पहला अधिनियम १९०१ में पास किया गया था। परन्तु इसमें बहुतसी कमियां थीं। उदाहरणार्थ, इसमें मजदूरों के काम के घंटे तक भी नियत नहीं किये गये थे। अतः कई एक

संशोधनों के पश्चात् १९२३ में इसके स्थान पर एक अधिक व्यापक खान अधिनियम पास किया गया। इसके द्वारा मजदूरों के काम के घंटों का नियमन (प्रतिमप्ताह खान के अन्दर ५४ घंटे और बाहर ६० घंटे) किया गया, और १३ वर्ष से कम आयु के बच्चों को काम पर लगाने से मना किया गया। इस अधिनियम में भी आगे समय-समय पर कई एक संशोधन किये गये, जिनके द्वारा पीने के पानी, सफाई, प्राथमिक चिकित्सा, स्त्रियों व पुरुषों के लिये अलग-अलग वन्द स्नानागृह, घालगृह तथा सुरक्षा, आदि की व्यवस्था की गई। इसके प्रतिरिक्त महत्वपूर्ण खान-क्षेत्रों में खान मण्डलों (Mining Boards) की स्थापना की व्यवस्था की गई। इन मण्डलों में मजदूर, मालिक और सरकार के प्रतिनिधि होते हैं।

भारतीय खान अधिनियम, १९५२—खान-मजदूरों से सम्बन्धित विधान को फँकड़ी मजदूरों के विधान के स्तर पर ही लाने के लिये भारत सरकार ने १९५२ में भारतीय खान अधिनियम पास किया। इस समय जम्मू व काश्मीर-राज्य को छोड़ कर, शेष भारत में सभी खानों पर यही अधिनियम लागू होता है। इसके मुख्य प्रावधान निम्नलिखित हैं—

(१) काम के घण्टे—खान के भीतर या बाहर काम करने वाले दोनों प्रकार के व्यवस्था मजदूरों के काम के घण्टों को कम करके ४८ घण्टे प्रति सप्ताह कर दिया गया है। एक मजदूर से एक दिन में खान के भीतर ८ घण्टे व बाहर ६ घण्टे से अधिक काम नहीं लिया जा सकता।

(२) बच्चे—इस व्यवस्था को चालू रखा गया है कि १५ वर्ष से कम आयु के बच्चों को काम पर नहीं लगाया जा सकता। १५ से १८ वर्ष के किशोरों के लिये खान के भीतर काम लिया जा सकता है जब डॉक्टर से उनके लिये समर्थता का प्रमाणपत्र प्राप्त कर लिया जाय। यदि ऐसा नहीं होता तो इन आयु के बालकों से खान में बाहर ही ४½ घण्टे प्रतिदिन से अधिक काम नहीं लिया जा सकता।

(३) स्त्रियाँ—इस व्यवस्था को भी चालू रखा गया है कि स्त्रियों को भूमि के नीचे काम पर नहीं लगाया जा सकता। भूमि के ऊपर भी उनसे ७ घंटे साथ के बाद और ६ घंटे प्रातः से पहले काम नहीं लिया जा सकता।

(४) अति समय (Over time)—इस अधिनियम के द्वारा पहली बार यह व्यवस्था खानों में की गई है कि भूमिगत पर काम करने वाले मजदूरों को वेतन का अधिसमय के लिये साधारण डेढ़ गुना और भूमि के नीचे काम करने वालों को साधारण वेतन का दोगुना दिया जाय।



(५) छुट्टियाँ—सप्ताह में एक छुट्टी के अतिरिक्त, मासिक वेतन पर काम करने वालों को १ वर्ष तक लगातार काम करने पर १४ दिन की वेतन सहित छुट्टी, और साप्ताहिक वेतन पर काम करने वालों या कार्यागुस्तार वेतन पाने वालों को १ वर्ष तक लगातार काम करने पर ७ दिन की वेतनसहित छुट्टी दी जायगी।

(६) मजदूरों के स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण के सम्बन्ध में प्रावधान मोटे रूप से फैंक्ट्री अधिनियम, १९४८ के प्रावधानों में मिलते जुलते हैं;

(७) निरोक्षण तथा अधिनियम का उल्लंघन करने वालों के लिये दण्ड की भी उचित व्यवस्था की गई है।

ग्राम खान विधान—‘कोयला खान धर्म कल्याण बोप’ १९४७ (Coal Mines Labour welfare Fund Act, 1947) के अन्तर्गत कोयले की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के कल्याण को बढ़ाने के लिये विशिष्ट कर (Cess) लगा कर एक बोप बनाने के लिये केन्द्रीय सरकार को अधिकार दिया गया है। बोप से श्रमिकों की गृह व्यवस्था को सुधारने, जल पूर्ति मिश्रा और चिकित्सा की सुविधाओं को प्रदान करने की कल्याण क्रियाएँ चलाई जायेंगी। इसी प्रकार का एक अधिनियम १९४६ में अन्नक की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिये भी पास किया गया था।

१९४८ में एक और अधिनियम (Coal Mines Provident Fund & Bonus Schemes Act) पास क के कोयले की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिए एक भविष्यनिधि (Provident Fund) की योजना तथा बोनस देने की योजना बनाने का सरकार को अधिकार दिया गया है। १९५२ के एक और अधिनियम [Coal Mines (Conservation & Safety) Act] के द्वारा कोयले के संरक्षण तथा नौमता खानों में सुरक्षा उपायों को बनाए रखने के लिए उचित उपाय अपनाने के लिए केन्द्रीय सरकार को अधिकार दिया गया है। तदनुसार, एक कोयला मण्डल की नियुक्ति की गई है।

उद्यान विधान (Plantation Legislation)—चाय, बहवा, रबड़, आदि के उद्यानों में, लगभग १२.५ लाख श्रमिक कार्य करते हैं। इनमें से १०.३ लाख श्रमिक चाय के उद्यानों में, १.७५ लाख श्रमिक बहवा के उद्यानों में और ०.५ लाख श्रमिक रबड़ के उद्यानों में काम करते हैं। इनमें से अधिकांश श्रमिक दूर-दूर के क्षेत्रों से भर्ती किये जाते हैं। उद्यानों में काम बहुधा मौसमी होता है और जल-वायु भस्मेरिया वाली होती है।

१९५१ से पहले तक इन उद्यानों में काम की दशाओं को नियमित करने वाला कोई भी अधिनियम नहीं था। इससे पहले समय-समय पर कई एक अधिनियम पास किये गये थे। जैसे कि ‘असम श्रमिक तथा प्रवासी अधिनियम, १९०१’, ‘चाय क्षेत्रीय प्रवासी श्रमिक अधिनियम, १९३२’, आदि। परन्तु १९३२ का अधिनियम भी केवल श्रमिकों की भर्ती को, और भर्ती किए गए श्रमिकों को असम के चाय के बगीचों में भेजने को तथा वहां से उनकी वापसी को ही नियमित करता है, चाय के बगीचों में काम

करने वाले श्रमिकों की कार्य-दशाओं को नियमित नहीं करता । इस कमी को पूरा करने के लिए १९५१ में सर्वप्रथम एक व्यापक अधिनियम बनाया गया । नीचे हम इसका अध्ययन करते हैं ।

**उत्थान श्रम अधिनियम १९५१ (The Plantation Labour Act 1951)**  
यह अधिनियम अक्टूबर १९५१ में पास किया गया था, और धर्मांत, १९५४ से देश में लागू किया गया है । यह जम्मू व काश्मीर राज्य को छोड़ कर शेष सम्पूर्ण भारत में लागू होता है । इसकी मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

(१) क्षेत्र—यह अधिनियम चाय, कहुवा, रबड़ और सिन्कोना के उन सभी उद्यानों पर लागू होता है, जहाँ कम से कम ३० श्रमिक कार्य करते हैं, और जिनका क्षेत्रफल कम से कम २५ एकर है । परन्तु कोई भी राज्य सरकार इसे अन्य उद्यानों पर भी लागू कर सकती है ।

(२) काम के घंटे—वयस्क श्रमिकों से प्रति सप्ताह अधिक से अधिक ५४ घंटे और १८ वर्ष से कम आयु के बच्चों से ४० घंटे काम लिया जा सकता है । १२ वर्ष से कम आयु के बच्चों को काम पर नहीं लगाया जा सकता । स्त्रियों और बच्चों से सायं ७ बजे के बाद और प्रातः ६ बजे से पहले काम नहीं लिया जा सकता । एक दिन में काम के घंटों का विस्तार (spread over) १२ घंटों से अधिक नहीं हो सकता । ५ घंटों के लगातार काम के पश्चात् आधे घंटे का आराम देना आवश्यक है ।

(३) छुट्टियाँ—सप्ताह में एक छुट्टी के अतिरिक्त, वयस्क श्रमिकों को प्रति २० दिन के पीछे १ दिन की और १८ वर्ष से कम आयु वाले को प्रति १५ दिन में पीछे १ दिन की वेतन सहित छुट्टी मिलेगी । ऐसी ३० दिन तक की छुट्टियाँ इन्टूटी हो सकती हैं । इसके अतिरिक्त, बीमार होने पर व स्त्रियों के बच्चा होने पर भी संवेतन छुट्टियाँ मिल सकती हैं । राज्य सरकारों को इसके लिए नियम बनाने हैं ।

(४) अन्य—श्रमिकों के स्वास्थ्य और कल्याण तथा कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति सम्बन्धी प्रावधान लगभग वैसे ही हैं जैसे कि फौट्री अधिनियम, १९४८ में हैं । इसके अतिरिक्त, अधिनियम में यह भी प्रावधान है कि उद्यानों के मालिक उद्यानों में रहने वाले श्रमिकों और उनके परिवारों के रहने के लिए मकानों की भी व्यवस्था करें ।

इसी प्रकार रेलों में, जलयानों पर, बन्दरगाहों व नौस्थानों (Docks) पर, मोटर यातायात में, दूकानों, वाणिज्य संस्थानों (Commercial Establishments) स्टोरा, सिनेमा, और थियेट्रों, आदि में काम करने वाले श्रमिकों के काम के घंटों, छुट्टियों, आदि के लिए भी अधिनियम पास किये गये हैं । स्वतन्त्रता के कारण इन सबका यहाँ विस्तृत अध्ययन नहीं किया जा सकता ।

**अन्य श्रम-विधान (Other Labour Legislation)—**

नीचे हम संक्षेप में श्रम सम्बन्धी अन्य प्रमुख अधिनियमों का अध्ययन करते हैं ।

## (1) मजदूरी सम्बन्धी विधान (Wages Legislation)—

मजदूरी से सम्बन्धित निम्नलिखित दो अधिनियम देश में प्रचलित हैं—

अ) वेतन भुगतान अधिनियम, १९३६ (Payment of Wages Act, 1936)

मजदूरी का नियमित रूप से भुगतान मजदूरों के लिये एक वर्तन मन्व्यवस्था में प्रा. १११६ से पहले मजदूरी के भुगतान को नियमित करने के लिये कोई अधिनियम नहीं था, और उसमें ये कई प्रकार की अनुचित कटौतियाँ पाटते थे। इस सबको नियमित करने के लिये १९३६ में यह वेतन-भुगतान अधिनियम पास किया गया। यह अधिनियम जम्मू व काश्मीर राज्य को छोड़कर देश के बाकी भागों में लागू होता है।

यह अधिनियम उन मजदूरों पर लागू होता है, जिनका वेतन २०० रु० मासिक से कम है, और जो कारखानों में अथवा रेलों पर काम करते हैं। उपयुक्त (केन्द्रीय अथवा राज्य) सरकारों को अधिकार है कि वे अधिनियम में बताये गये किसी भी औद्योगिक संस्थान पर इस अधिनियम के प्रावधानों का विस्तार कर दें। तदनुसार केन्द्रीय सरकार ने इस अधिनियम को खानों में, मद्रास में उद्यानों में और उत्तर प्रदेश में छापाखानों में भी लागू किया गया है।

मजदूरी के भुगतान में देरी से बचाव के लिये अधिनियम में मजदूरी के भुगतान की अधिकतम अवधि एक मास नियत की गई है। यदि किसी उपक्रम में लगे श्रमिकों की संख्या १,००० से कम है, तो उनकी मजदूरी का भुगतान अगले महीने के ७ दिन के भीतर हो जाना चाहिये, और यदि श्रमिकों की संख्या १,००० से अधिक है तो यह भुगतान १० दिन के भीतर हो जाना चाहिये। जिस मजदूर को काम से हटा दिया गया है, उसे दो दिन के भीतर उसकी मजदूरी मिल जानी चाहिये। वेतन का सभी भुगतान काम के दिन और नकद मुद्रा में होना आवश्यक है।

अधिनियम के अनुसार, मजदूरी में से जुमाना, किराया, घायक, बीमा, पूर्वाग्रही कोष, आदि के लिये कुछ निर्दिष्ट कटौतियाँ की जा सकती हैं। जुमाने के रूप में श्रमिकों के वेतन में से किसी भी मास में दो पैसे प्रति रुपया से अधिक रकम नहीं काटी जा सकती। इस रकम का ठीक-ठीक लेखा रखना, और इसे यथा-व्याप्त पर खर्च करना आवश्यक है।

इस अधिनियम का संशोधन करने की आवश्यकता है, क्योंकि १९३६ के बाद में मूल्य-स्तर और वेतन बढ़ गये हैं, और अतः अधिनियम को भी अब उन मजदूरों पर भी लागू करना आवश्यक है, जिनका वेतन २०० रु० से अधिक है। अब अधिनियम के कार्य-क्षेत्र के लिये ५०० रु० के वेतन की अधिकतम सीमा उचित होगी।

न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, १९४८\* (Minimum Wages Act, 1948)—

वेतन से सम्बन्धित एक और महत्वपूर्ण प्रश्न न्यूनतम मजदूरी को निश्चित करना है। भारत जैसे देश में यह और भी आवश्यक है, क्योंकि यहाँ श्रम सरता और असंगठित है, और अतः उसका बहुत अधिक शोषण होता है। इस आवश्यकता पर शाही श्रम आयोग (Royal Commission on labour) ने तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ (I. L. O.) ने आज से २० वर्ष पहले ही जोर डाला था। परन्तु भारत में इस प्रकार का अधिनियम, (न्यूनतम मजदूरी अधिनियम) २० वर्ष पश्चात् अर्थात् १९४८ में पास किया जा सका। इस अधिनियम की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

अधिनियम केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों को एक निर्दिष्ट अवधि में कुछ नुस्ते हुए उद्योगों में काम करने वाले श्रमिकों (जिनमें बलक भी शामिल है) को दी जाने वाली मजदूरी को न्यूनतम दरें निश्चित करने का अधिकार देता है। ये नुस्ते हुए उद्योग वे हैं, जिनमें मजदूरों का अत्यधिक शोषण होता है। इनके नाम अधिनियम की सूची में दिये गये हैं, और इस प्रकार हैं : तम्बाकू, जिसमें बड़ी बनाना भी शामिल है, चावल को मिलें, भोटा पीसने की मिलें, दाल की मिलें, तेल के कारखानें, उद्यान (Plantations), किसी स्थानीय प्राधिकारी के अधीन रोजगार, सड़क घयवा भवन-निर्माण, पत्थर तोड़ना, लाख बनाने के कारखाने, अन्नक का काम, साबुनजनिक मोटर यातायात, चमड़ा रंगने तथा चमड़े का सामान बनाने का काम, और कृषि।

अधिनियम उपर्युक्त सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह इसके प्रयोग का अन्य किसी भी ऐसे उद्योग तक विस्तार कर दे, जिसमें कि उसके मत में, परिनिमित (Statutory) न्यूनतम मजदूरी निश्चित करनी आवश्यक है। किसी ऐसे उद्योग में न्यूनतम मजदूरी निश्चित नहीं की जाती जिसमें कि सम्पूर्ण राज्य में १,००० से भी कम श्रमिक काम करते हैं। अधिनियम के अन्तर्गत जिस उद्योग के लिये न्यूनतम मजदूरी निश्चित की जाय, उसके लिये उपर्युक्त सरकार प्रतिदिन काम के घंटे (जिसमें विश्राम का समय भी शामिल है) निश्चित कर सकती है, सप्ताह में वेतन सहित एक दिन की छुट्टी की तथा अधिसमय (Over-time) के लिये अलग भुगतान की भी व्यवस्था कर सकती है।

अधिनियम के अनुसार, क्षेत्रों में श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी को ग्रामी ३ वर्षों के भीतर और शेष अनुसूचित उद्योगों में ग्रामी २ वर्षों के भीतर निश्चित किया जाना था। परन्तु इस अवधि के भीतर ऐसा न हो सके। अतः अधिनियम में समय-समय पर संशोधन करके इस अवधि को आगे बढ़ाया गया। अन्ततः अन्तिम तिथि की सीमा को समाप्त कर दिया गया, और उपर्युक्त सरकारों से यह कहा गया है कि वे यथाशीघ्र इस दिशा में पद उठावें। तदनुसार, कृषि को छोड़कर; अन्य लगभग सभी अनुसूचित उद्योगों में न्यूनतम मजदूरी को निश्चित कर दिया गया है। कृषि के क्षेत्र में अधिकांश राज्यों ने या तो सम्पूर्ण राज्य क्षेत्रों के लिये या कुछ निर्दिष्ट क्षेत्रों के लिए न्यूनतम मजदूरी को निश्चित कर दिया है। कुछ राज्यों में

\* इस सम्बन्ध में कृपया इस पुस्तक के प्रथम भाग के पृष्ठ २७१-२७२ को देखिये।

इस अधिनियम को अनुसूचित उद्योगों के अतिरिक्त, कुछ अन्य शोषित उद्योगों में भी लागू कर दिया गया है। न्यूनतम मजदूरी की जो दरें निश्चित की गई हैं, वे विभिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न हैं, और अलग-अलग उद्योग के लिए अलग-अलग हैं, और समय-समय पर उनमें संशोधन भी किये गये हैं।

न्यूनतम मजदूरी अधिनियम इस प्रकार उचित दिशा में उठाया गया एक आवश्यक कदम है। परन्तु इसकी मूखी में सभी शोषित उद्योगों को स्पष्ट रूप से शामिल नहीं किया गया है, जिससे इसका क्षेत्र संकुचित हो गया है। आवश्यकता इस बात की है कि सभी प्रकार के कार्यों के लिए एक 'राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी' (National Minimum Wages) निश्चित की जाय, और जिन व्यवसायों में सम्भव हो वहाँ, 'उचित मजदूरी' (Fair Wages) निश्चित की जाय। 'उचित मजदूरी' निश्चित करने के लिये भारतीय संसद में १९५० में एक विधेयक (Bill) भी रखा गया था। परन्तु इसे बीच में ही छोड़ दिया गया, और अभी तक इस प्रकार का कोई भी अधिनियम पास नहीं किया जा सका है।

नीचे हम भारत में सामाजिक सुरक्षा, औद्योगिक सम्बन्धी तथा मजदूर संघ आन्दोलन का कुछ विस्तार में अध्ययन करेंगे। इसी अध्ययन में यथा स्थान इनमें सम्बन्धित विधान का भी उल्लेख किया जायेगा। अतः उसे यहाँ अलग से देना अनावश्यक है।

## भारत में सामाजिक सुरक्षा (Social Security in India)

### सामाजिक सुरक्षा का अर्थ

सामाजिक सुरक्षा वह सुरक्षा है जो कि समाज अथवा राज्य अपने सदस्यों को उन पर आने वाले कुछ जोखिमों के विरुद्ध प्रदान करता है। प्राथमिक समाज में व्यक्तियों पर कई प्रकार के संकट आते रहते हैं, जैसे कि बीमारी, बेरोजगारी, बुढ़ापा, किसी दुर्घटना से अंगहीन हो जाने अथवा भारी चोट पहुँचाने से स्थाई अथवा अस्थायी रूप से काम करने के अयोग्य हो जाना अथवा अकाल मृत्यु से उस व्यक्ति के आश्रितों का निराधार हो जाना, स्त्री धर्मिकों के सम्बन्ध में प्रयुक्ति बाल आदि। ये सब संकट ऐसे हैं जिनका एक निर्धन व्यक्ति अथवा श्रमिक, अकेले अथवा अपने जैसे अन्य व्यक्तियों से मिलकर, सामना नहीं कर सकता। अतः ये संकट उस की आय कमाने की शक्ति पर आघात करते हैं जिससे वह तथा उस पर आश्रित व्यक्ति जीवन-निर्वाह चलाने में भी बड़ी कठिनाई पाते हैं। ऐसी दशा में समाज अथवा राज्य का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह ऐसे लोगों की रक्षा करे। इस रक्षा के लिए उठाये गये पदों को ही सामाजिक सुरक्षा कहते हैं।

सामाजिक सुरक्षा एक काफी व्यापक शब्द है, और इसमें सामाजिक बीमा तथा सामाजिक सहायता दोनों ही शामिल होने हैं। सामाजिक बीमा (Social Insurance) के अन्तर्गत श्रमिक, मालिक और सरकार तीनों अपने अनिवार्य अंशदानों के द्वारा एक कोष का निर्माण करते हैं, और फिर इस कोष में से बीमारी,

बेरोजगारी आदि संकटों के समय में आयोपित (Insured) श्रमिकों को, उनके अधिकार के रूप में, इतने लाभ देने जाते हैं, जिससे कि उनका रहन-सहन का एक निम्नतम स्तर बना रहे। सामाजिक सहायता के अन्तर्गत सरकार कम आय वाले लोगों को सामान्य कोषों से, बिना किसी प्रकार का चन्दा लिये, सबट के समय में अर्थ-सहायता प्रदान करती है, जिससे उनका रहन-सहन का एक निम्नतम स्तर बना रहे। विभिन्न उन्नत देशों में सामाजिक सुरक्षा के रूप में आवश्यकतानुसार, सामाजिक बीमा और सामाजिक सहायता दोनों विधियों को ही अपनाया जाता है।

किसी भी देश में सामाजिक सुरक्षा का महत्त्व स्पष्ट है। इस में लोगों के रहन-सहन और कार्य करने की दशाओं में सुधार होता है और उन्हें भविष्य की अनिश्चितताओं की चिन्ताओं से मुक्ति मिलती है। इससे जहाँ उनकी कार्यक्षमता में वृद्धि होती है, वहाँ देश के मानवीय साधनों की अनुचित बर्बादी रुकती है, और देश में धन के उत्पादन में वृद्धि होती है। अतः एक कल्याण राज्य की स्थापना के लिये सामाजिक सुरक्षा की व्यापक व्यवस्था अनिवार्य है।

पश्चिम के उन्नत देशों, जैसे इंग्लैंड, अमेरिका, सोवियत रूस, जर्मनी, आदि ने सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में बहुत प्रगति की है। इंग्लैंड में तो १९४२ में प्रस्तुत बीवरिज योजना के अन्तर्गत वहाँ की सरकार ने सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक सेवा का संगठन किया है जिसके अन्तर्गत जातों की गर्भ से लेकर मृत्यु तक और मृत्यु के पश्चात् उनके आश्रितों की 'अभाव', 'बीमारी', 'अज्ञानता', 'मलिनता' (Squalor) और 'बेकारी' के पाँचो दानवों से सुरक्षा करने का प्रयत्न किया जाता है। वहाँ हम भारत में औद्योगिक श्रमिकों को प्राप्त सामाजिक सुरक्षा के बारे में पढ़ते हैं।

### भारत में सामाजिक सुरक्षा

भारत जैसे अर्ध विकसित तथा पिछड़े देश में सामाजिक सुरक्षा की व्यापक व्यवस्था की आवश्यकता और भी अधिक स्पष्ट है। भारत एक निर्धन देश है, और यहाँ श्रमिकों की मजदूरी की दरे बहुत नीची हैं। अतः उनका रहन-सहन का स्तर भी बहुत नीचा रहता है, और उनके पास अपनी कोई जमा पूँजी नहीं रहती जिससे बीमारी, बेकारी, पुढ़ापा, आदि सबट के समय में अपना निर्वाह चलाया जा सके। उधर भारत में इस प्रकार के संकटों का आघात उन्नत देशों की अपेक्षा कहीं अधिक है। अतः ऐसे संकटों के समय में इन्हे ध्याज की ऊँची दर पर जहरा लेना पड़ता है, जिसका भार सदा के लिये उनके सिर पर सदा रहता है। तिस पर भी इनकी दशा अत्यन्त शोचनीय ही बनी रहती है। अतः भारत में सामाजिक सुरक्षा की व्यापक व्यवस्था की अत्यधिक आवश्यकता है।

इस के अन्तर्गत लोगों पर आने वाले उन सभी संकटों के विरुद्ध व्यवस्था करने की आवश्यकता है, जो कि उन्हें आन बमाने के योग्य नहीं छोड़ते। ये संकट अथवा दशायें निम्नलिखित हैं :—(घ) आय बमाने में अस्थायी अयोग्यता, जो कि

बीमारी, दुर्घटना, बेरोजगारी अथवा प्रसूति, आदि के कारण उत्पन्न हुई हो। (आ) स्थाई अयोग्यता जो कि बुढ़ापा, पूर्ण अंगहानि (Disablement) अथवा धिरकालिक असमर्थता (Chronic Invalidity), आदि के कारण उत्पन्न हुई हो। और (इ) परिवार के आय कमाने वाले सदस्य की मृत्यु, जिस से कि उसके आश्रित लोग निराधार हो जाय। अतः पूर्ण सामाजिक सुरक्षा की किसी योजना में निम्नलिखित के विरुद्ध पर्याप्त व्यवस्था का होना आवश्यक है।—  
(१) बीमारी अथवा कोई अन्य अयोग्यता, (२) दुर्घटना, (३) प्रसूति, (४) बेरोजगारी, (५) बुढ़ापा, और (६) उत्तरजीवि-दशा (Survivorship)।

भारत में इन ऊपर बताये सकटों में से किसी के लिए भी पूर्ण व्यवस्था नहीं है, यद्यपि कुछ के लिये थोड़ी-बहुत व्यवस्था अवश्य उपलब्ध है।

भारत में इस समय निम्नलिखित अधिनियमों के अन्तर्गत श्रमिकों को कुछ प्रकार की सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध है —

(१) श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, १९०३ के अन्तर्गत काम के समय चोट लग जाने या अन्य दुर्घटना हो जाने पर प्राप्त क्षतिपूर्ति का लाभ।

(२) मातृत्व लाभ अधिनियमों के अन्तर्गत स्त्री श्रमिकों को प्राप्त मातृत्व लाभ।

(३) धमिक राज्य बीमा अधिनियम, १९४८ के अन्तर्गत आगोपित श्रमिकों को प्राप्त स्वास्थ्य बीमा का लाभ।

(४) कोयला खान भविष्य निधि तथा बोनस योजना अधिनियम, १९४८ और कर्मचारी भविष्य निधि अधिनियम (Employees' Provident Fund Act), १९५२ के अधीन प्राप्त पूर्णियायी कोष-लाभ और।

(५) औद्योगिक भगडे (सशोधन) अधिनियम, १९५३ के अन्तर्गत प्राप्त छटनी सम्बन्धी लाभ (Retrenchment & Lay-off Benefits)।

नीचे हम इन का बारी-बारी सक्षेप में अध्ययन करते हैं।

**श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम (Workmen's Compensation Act, 1923) —**

सामाजिक सुरक्षा की दृष्टि से भारत में सबसे पहला कदम १९२३ में श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के रूप में अपनाया गया था। इसमें समय-समय पर कई एन सशोधन किये गये हैं। इस समय यह अधिनियम २७ निर्दिष्ट रोजगारी पर लागू होता है। इनमें सभी संगठित उद्योग, रेलें, खाने और जोखिम वाले अन्य लगभग सभी रोजगार शामिल हैं। कारखानों में यह उन पर लागू होता है, जिनमें यदि बिजली का प्रयोग होता है तो १० अथवा अधिक श्रमिक काम करते हो और बिजली का प्रयोग न होता हो तो ५० या अधिक श्रमिक काम करते हो। अधिनियम के क्षेत्र में केवल वे ही श्रमिक आते हैं, जिनका मासिक वेतन ४००, ५० से कम है, और जो बलकं नहीं है अथवा प्रशासन सम्बन्धी कार्य नहीं करते हैं। जो श्रमिक कर्मचारी-राज्य बीमा अधिनियम, १९४८ के अन्तर्गत कर्मचारी-राज्य बीमा निगम

से लाभ प्राप्त करने के अधिकारी हैं, वे भी इस अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों से क्षतिपूर्ति प्राप्त नहीं कर सकते।

अधिनियम इस बात की व्यवस्था करता है कि यदि काम करते समय, उस काम से जन्य किसी दुर्घटना से किसी श्रमिक को चोट लगनी है अथवा उस काम से जन्य कोई अनुसूचित बीमारी होती है, तो उसे मालिक के द्वारा हर्जाना दिया जायेगा। तथापि, यदि चोट अथवा बीमारी ७ दिन से पहले ठीक हो जाती है या चोट ऐसी है, जो श्रमिक के दोष से लगी है, और इससे उसकी मृत्यु नहीं होती, तो मालिक हर्जाना देने के लिए बाध्य नहीं होगा।

हर्जाने अथवा क्षतिपूर्ति की रकम चोट की प्रकृति और श्रमिक की मालिक मजदूरी पर निर्भर होती है। इस दृष्टि से चोटों को तीन वर्गों में बांटा गया है :—  
(i) वे जिनसे श्रमिक की मृत्यु हो जाती है, (ii) वे जिनसे श्रमिक को स्थाई रूप से पूर्ण अथवा आंशिक अंगहानि होती है, और (iii) वे जिनसे श्रमिक की स्थाई अंगहानि होती है।  
व्यसक श्रमिकों की मृत्यु होने पर क्षतिपूर्ति की रकम, मजदूरी की दर के अनुसार, ५०० रु० से ४,५०० रु० के बीच होती है; स्थाई रूप से पूर्ण अंगहानि की स्थिति में यह ७०० रु० से ६,२०० रु० के बीच होती है। अस्थायी श्रमिकों की मृत्यु होने पर क्षतिपूर्ति की एक ही दर २०० रु० है, और स्थाई रूप से पूर्ण अंगहानि की क्षतिपूर्ति की एक ही रकम १२०० रु० है। स्थाई रूप से आंशिक अंगहानि होने पर क्षतिपूर्ति की रकम आस कमाने की शक्ति की प्रतिशत हानि के आधार पर तै की जाती है। स्थाई अंगहानि की दशा में श्रमिकों को प्रति मास पांच महीने की मजदूरी, जो कि अधिक से अधिक ३० रु० हो सकती है, दी जाती है। यह व्यवस्था अधिक से अधिक ५ वर्ष तक चल सकती है। अंगहानि के पहले ७ दिनों के लिये कोई क्षतिपूर्ति नहीं दी जाती।

अधिनियम के अधीन सभी राज्यों में श्रमिकों की क्षतिपूर्ति के कमिशनर हैं। मालिकों को सभी दुर्घटनाओं की सूचनाएँ इन के पास भेजनी पड़ती हैं। ये कमिशनर क्षतिपूर्ति के भुगतान सम्बन्धी विभिन्न कार्य करते हैं।

जब भारत में श्रमिकों को किसी भी प्रकार की सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध नहीं थी, तब श्रमिकों को क्षतिपूर्ति अधिनियम के द्वारा इस प्रकार की सीमित सुरक्षा की व्यवस्था करना एक मद्दतपूर्ण बात थी। अधिनियम के अन्तर्गत श्रमिकों को सीमित सहायता मिलती रही है। बड़े मालिक बहुधा अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों को मानते हैं। परन्तु छोटे मालिक और छोटे स्थानों पर मालिक अधिनियम की अवहेलना करने का प्रयत्न करते हैं। क्षतिपूर्ति के लिये प्रार्थनापत्रों पर कार्यवाही में भी काफी देर लगाई जाती है। उच्च श्रमिक अधिशिक्षित तथा अनभिज्ञ होने के कारण बहुत बार क्षतिपूर्ति की माग ही नहीं करते। अतः यह आवश्यक है कि इन दोषों को दूर किया जाय।

कुछ मालिकों ने तो क्षतिपूर्ति के भुगतान का बोझ ढाल दिया है। इससे मालिकों और श्रमिकों दोनों को लाभ होता है। अतः यह विधि अन्य मालिकों



द्वारा भी अपनाई जाती चाहिए। यदि कर्मचारि-राज्य बीमा अधिनियम को समस्त देश के सभी उद्योगों में लागू कर दिया जाता है, तो फिर प्रत्येक से धूम्रपान को इस शक्तिशालि अधिनियम की ही कोई आवश्यकता नहीं रहेगी।

**मातृत्व लाभ अधिनियम (Maternity Benefit Act)**—स्त्री श्रमिकों को प्रसवकाल से पहले और बाद में विराम तथा पीछे भोजन की तथा प्रसव के समय डॉक्टरों सहायता की विशेष आवश्यकता होती है। प्रत्येक ऐसे समय में उन्हें काम से छेन्न रहित छुट्टी तथा सुपुत डॉक्टरों सहायता, आदि के रूप में मातृत्व लाभ देना अत्यन्त आवश्यक है। परन्तु भारत में अभी तक भी मातृत्व लाभ सम्बन्धों कोई भी अखिल भारतीय अधिनियम पास नहीं किया गया है। तथापि लगभग सभी राज्यों में बड़ा की सरकारों ने इस प्रकार के अधिनियम पास किए हुए हैं। इस प्रकार का पहला अधिनियम बम्बई राज्य में १९३६ में पास किया गया था। इसके पश्चात् अन्य राज्यों में भी समान समय पर ऐसे ही अधिनियम पास किए गए। १९४१ में केन्द्रीय सरकार ने सभी में काम करने वाली स्त्रियों के लिए एक मातृत्व लाभ अधिनियम बनाया।

इन अधिनियमों के अन्तर्गत स्त्री श्रमिकों को प्रसव काल से पहले और बाद में वेतनसहित छुट्टी तथा अथवा लाभ दिये जाते हैं। ये लाभ तथा उन्हें प्राप्त करने की शक्तियाँ विभिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न हैं। उदाहरणार्थ, प्रत्येक में १५० दिन काम करने पर, बिहार और उत्तरप्रदेश में ६ महीने काम करने पर बम्बई, बंगाल, पंजाब, और मध्यप्रदेश में ६ महीने काम करने पर और मद्रास में २४० दिन काम करने पर ही कोई स्त्री-श्रमिक मातृत्व लाभ प्राप्त कर सकती है। अधिनियमों के अधीन प्रसव से पहले और बाद में एक निश्चित अवधि तक स्त्री-श्रमिकों को विराम करना अनिवार्य है। विराम की इस अवधि में उन्हें सहायता दी जाती है। यह अवधि सामान्यतः ८ सप्ताह है—औसतन चार सप्ताह प्रसव से पहले और चार सप्ताह बाद में। तथापि यह अवधि कुछ राज्यों (जैसे हैदराबाद व त्रावणकोर कोचीन) में १२ सप्ताह और कुछ (जैसे मद्रास और उड़ीसा) में ७ सप्ताह है। लाभ की मात्रा भी विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। कुछ राज्यों में ८ आने या १२ आने प्रतिदिन की सर्वसमान दर (Flat Rate) पर लाभ दिया जाता है; कुछ अन्य राज्यों में एक सर्वसमान दर पर अथवा श्रमिक की मजदूरी की दर पर, दोनों में से जो भी अधिक हो, और कुछ अन्य राज्यों में इन दोनों में से जो भी कम हो, लाभ दिया जाता है।

कुछ अधिनियमों में स्त्री-श्रमिकों को ऊपर बतलाये गये मातृत्व लाभों के अतिरिक्त, बीमस और डॉक्टरों सहायता प्रदान करने की और कुछ में बारखानों में सिन-टूहों की सुविधा देने की भी व्यवस्था है। उत्तरप्रदेश और पंजाब में गर्भपात होने पर भी स्त्री-श्रमिकों को वेतनसहित छुट्टी दी जाती है।

## कर्मचारी-राज्य बीमा अधिनियम, १९४८

(The Employees' State Insurance Act, 1948)

यद्यपि १९४८ में भी पहले श्रमिकों को शक्तिपूर्वक अधिनियम, १९२३ तथा मातृत्व लाभ अधिनियमों के अन्तर्गत श्रमिकों को कुछ सामाजिक सुरक्षा प्राप्त थी, तथापि आवश्यकता और इस क्षेत्र में अन्य देशों की प्रगति को देखते हुए यह 'न' के बराबर थी। अतः भारत ने सामाजिक सुरक्षा की एक अधिक व्यापक तथा सहस्रिक योजना को लागू करने की आवश्यकता थी। १९४८ का कर्मचारी-राज्य बीमा अधिनियम (१९४१ में इसमें रिये गये संशोधन सहित) इस आवश्यकता को एक सर्वोत्तम छोटी सीमा तक पूरा करता है। नीचे हम इस अधिनियम के मुख्य प्रावधानों का अध्ययन करते हैं।

**क्षेत्र**—यह अधिनियम, मौसमी कारखानों को छोड़ कर, उन अन्य सभी कारखानों पर लागू होता है, जो विजय से चलाये जाते हैं और जिनमें २० अथवा अधिक श्रमिक काम करते हैं। तथापि, सरकार इसे, पूर्णतया अथवा अंशतया, किसी भी प्रकार के संस्थान पर लागू कर सकती है। इसके अन्तर्गत वे सब श्रमिक और पलकें आते हैं, जिनका मासिक वेतन ४०० रु० से कम है। तथापि, भारतीय सेना के सदस्य इसके अन्तर्गत नहीं आते। अधिनियम के अधीन बीमा-योजना सभी श्रमिकों के लिये अनिवार्य है।

**प्रदायन**—अधिनियम का प्रशासन 'कर्मचारी-राज्य बीमा निगम' (The Employees' State Insurance Corporation) नाम के एक स्वायत्त निकाय को सौंपा गया है। केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों, भारतीय संसद, मालिकों, श्रमिकों और डॉक्टरों पेशे के कुल ३१ प्रतिनिधि इस निगम के सदस्य हैं। निगम के सदस्यों द्वारा आपस में से ही निर्वाचित १३ सदस्यों की एक स्थाई समिति (Standing Committee) है, जो निगम की कार्यकारिणी के रूप में कार्य करती है। चिकित्सा-लाभों के प्रशासन के सम्बन्ध में सलाह देने के लिये निगम की अलग से एक 'चिकित्सा लाभ परिषद्' (Medical Benefits Council) है। निगम का मुख्य प्रबन्ध अधिकारी इस का महानिर्देशक (Director-General) है।

**विस्तार**—योजना की वित्त व्यवस्था के हेतु एक 'कर्मचारी-राज्य बीमा कोष' बनाया गया है। इसमें मालिकों और श्रमिकों के चन्दे तथा केन्द्रीय सरकार व राज्य सरकारों के अनुदान शामिल किये जाते हैं। इसके लिये स्थानीय अधिकारियों, व्यक्तियों अथवा संस्थाओं से उपहार भी स्वीकार किये जा सकते हैं। केन्द्रीय सरकार ने प्रथम पांच वर्षों में योजना की प्रशासन-लागत का (श्रमिकों को दिये जाने वाले लाभों की लागत का नहीं) दो-तिहाई भाग दिया है। इसके अतिरिक्त, चिकित्सा लागत का ३/४ भाग केन्द्रीय सरकार और १/४ भाग सम्बन्धित राज्य सरकार सहती है। श्रमिकों और उनके मालिकों की चन्दे की दरें श्रमिकों के प्रतिदिन के वेतन की दस के अनु-

सार निश्चित की गई हैं। इस हेतु श्रमिकों को, उनके दैनिक वेतन के अनुसार ८ पगों में बांटा गया है। पहले वर्ग के श्रमिकों अर्थात् १ रु० से कम दैनिक वेतन पाने वाले श्रमिकों से कोई चन्दा नहीं लिया जाता, यद्यपि उनके मालिकों को उनके लिये भी चन्दा देना पड़ता है, और इन श्रमिकों की योजना के सभी लाभ भी मिलने हैं। इस के बाद जैसे-जैसे श्रमिक का दैनिक वेतन बढ़ता है वैसे-वैसे श्रमिक व मालिक का साप्ताहिक चन्दा भी बढ़ता है। उदाहरणार्थ यदि श्रमिक का दैनिक वेतन १ रु० से १ रु० ८ आने के बीच है, तो श्रमिक का चन्दा २ आने प्रति सप्ताह, और उससे मालिक का चन्दा ७ आने प्रति सप्ताह है और यदि श्रमिक का दैनिक वेतन बढ़ने-बढ़ने ८ अथवा अधिक रु० है, तो श्रमिक का साप्ताहिक चन्दा १ रु० ४ आने और मालिक का साप्ताहिक चन्दा २ रु० ८ आने है। जब तक अधिनियम को नारे देण में लागू नहीं किया जाता, तब तक, १९५१ के संशोधन के द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि, समस्त भारत में सभी मालिक अपने कुल वेतन का  $\frac{3}{100}$  चन्दे के रूप में देंगे, और देश के जिन भागों में योजना को लागू कर दिया गया है, वहाँ मालिकों का श्रमिकों की क्षतिपूर्ति अधिनियम तथा मातृत्व लाभ अधिनियमों के दायित्व में इन कर दिया गया है। मालिकों को कुल वेतन का १% अर्थात् कुल मिला कर  $\frac{1}{100}$  चन्दे के रूप में देना पड़ता है। तथापि, श्रमिक केवल वहाँ ही चन्दा दग जहाँ योजना को लागू कर दिया गया है, अन्य स्थानों के श्रमिक यह चन्दा नहीं दगेंगे।

**लाभ—अधिनियम के अन्तर्गत प्रायोगिक (Insured) श्रमिकों को निम्नलिखित लाभ देने की व्यवस्था की गई है—**

(i) बीमारी लाभ, (ii) मातृत्व लाभ, (iii) अङ्गहानि लाभ, (iv) श्रमिकों को लाभ, और (v) चिञ्चिता लाभ। पहले चार लाभ नकद रूप में के रूप में दिये जाते हैं, जबकि अन्तिम लाभ सेवा के रूप में दिया जाता है।

(i) बीमारी लाभ (Sickness Benefit)—बीमार होने पर, प्रायोगिक श्रमिक को डाक्टरों प्रमाण-पत्र पर दैनिक वेतन की बाधी दर में वरतार की दर पर नकद रुपा मिलता है। यदि श्रमिक १५ दिन के भीतर ही दूसरी बार बीमार नहीं पड़ता, तो उसे बीमारी के पहले दो दिनों में कोई लाभ नहीं दिया जाता। तत्पश्चात् किसी भी ३६५ दिनों की निरन्तर अवधि में अधिक से अधिक ५६ दिनों के लिये यह लाभ दिया जाता है। यदि श्रमिक उसी कारखाने में दो वर्ष में अधिक समय से लगातार काम करता आ रहा है, तो उसे बीमार रहने पर पहले से नीची दर पर १८ सप्ताह तक और के लिये यह बीमारी लाभ मिल सकता है।

**मातृत्व लाभ (Maternity Benefit)—**स्त्री-श्रमिकों को बीमारी लाभ की ही दर पर, अथवा कम से कम १२ आने प्रति दिन की दर पर १२ सप्ताह के लिये नकद रूप में मातृत्व लाभ दिया जाता है। इन १२ सप्ताहों में से अधिक से अधिक ६ सप्ताह ही प्रसव होने की सम्भावित तिथि से पूर्व हो सकते हैं।

**अशक्तता लाभ (Disablement Benefit)** —काम करते समय चोट लग जाने से जो अशक्तता होती है, उसके बदले में श्रमिक को निम्नलिखित लाभ दिये जाते हैं —

(i) यथाई अशक्तता की दशा में, यदि अशक्तता ७ से अधिक दिनों तक चसती है तो इस काल में श्रमिक को उसके दैनिक वेतन की लगभग आधी रकम की दर पर नकद लाभ दिया जाता है ।

(ii) यथाई रूप से पूर्ण अशक्तता होने पर श्रमिक को उस के जीवन काल में वही दैनिक वेतन की लगभग आधी रकम की दर पर एक प्रकार की पेंशन दी जाती है

(iii) यथाई रूप से आंशिक अशक्तता की दशा में श्रमिक को उसके पूरे जीवन काल में उसके दैनिक वेतन की आधी रकम का वह भाग दैनिक नकद लाभ के रूप में दिया जाता है, जो कि श्रमिक उस अशक्तता के फलस्वरूप कमाने में असमर्थ हो गया है ।

(iv) आश्रितों के लाभ (Dependents' Benefits):—यदि काम करते समय चोट लगने से श्रमिक की मृत्यु हो जाती है तो उनके आश्रितों को एक निश्चित अवधि तक मरने वाले श्रमिक की दैनिक वेतन की आधी रकम की दर पर कुल नकद लाभ दिया जाता है ।

(v) चिकित्सा लाभ (Medical Benefit) —आगोपित श्रमिक को बीमारी, अशक्तता अथवा प्रसूती की दशा में निगम द्वारा मुक्त में चिकित्सा की सुविधा गारन्टी करने का भी अधिकार है । निगम द्वारा यह सुविधा आगोपित श्रमिक के परिवार के अन्य सदस्यों को भी दी जा सकती है ।

**योजना का कार्यकरण:**—‘कर्मचारी-राज्य बीमा निगम’ का ६ प्रवक्तृवर, १९४८ में उद्घाटन हुआ था परन्तु योजना का श्री गणेश २४ फरवरी, १९५२ से पहले न हो सका । तब भी इसे सारे भारत में लागू नहीं किया गया । उस दिन, प्रयोग के रूप में, इसे पहले बानपुर और दिल्ली में प्रारम्भ किया गया । बाद में इसे धीरे-धीरे अन्य राज्यों में अन्य केन्द्रों में भी बढ़ाया गया है । इस समय यह योजना बानपुर, दिल्ली, पंजाब के ७ नगर, नागपुर, मद्रास, बम्बई, मध्यभारत में ४ नगर, कोयमुतर, हैदराबाद और सिकन्दराबाद, कलकत्ता, हावड़ा, आंध्र में ७ नगर, मद्रास, उत्तर प्रदेश में जानपुर के गणित्त ६ और नगर और केरल में ५ नगरों में प्रचलित है, और लगभग १० लाख श्रमिक इसके अन्तर्गत आते हैं । १९५५-५६ के अन्त में श्रमिकों का कुल अंशदान २ ३७ करोड़ ६० और मालिकों का अंशदान २ २५ करोड़ १० था । आगोपित श्रमिकों को नकद लाभ के रूप में कुल ११५ करोड़ १० दिये गये थे, जिसमें से ६३-६५ लाख १० केवल बीमारी लाभ के रूप में दिये गये थे ।

जुलती हैं। अधिनियम के अन्तर्गत बनाई गई योजना को पहले ६ मुख्य उद्योगों, नामशः सीमेंट, सिगरेट, इन्जीनियरी (इलेक्ट्रिकल, मेकैनिकल और सामान्य), लोहा व इस्पात, कागज और वस्त्र उद्योग में लागू किया गया था। बाद में योजना का अन्य उद्योगों तक भी विस्तार कर दिया गया। अब यह योजना ३० से भी अधिक उद्योगों में (जिनमें कोयला खानों को छोड़कर अन्य खाने तथा उद्यान भी शामिल है) ६ हजार से, भी अधिक संस्थानों में लगभग २८ लाख श्रमिकों पर लागू होती है। कोष में कुल सदान लगभग १०० करोड़ ६० के होंगे।

**छटना सम्बन्धी लाभ (Retrenchment and Lay-off Benefits)—**

१९५३ के अन्त में श्रमिकों को एक सीमित प्रकार का बेकारी लाभ देने की भी व्यवस्था की गई है। यह व्यवस्था दिसम्बर, १९५३ में औद्योगिक भगड़े (संशोधन) अधिनियम पास करके की गई है। संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत छटनी किये गये। श्रमिकों को क्षतिपूर्ति दिये जाने की व्यवस्था की गई है। यह अधिनियम उन सभी बारहमासी कारखानों, खानों और उद्यानों पर लागू होता है, जहां ५० अथवा अधिक श्रमिक काम करते हैं। जो श्रमिक निरन्तर एक वर्ष या अधिक समय से काम पर लगा हुआ है, उसे एक महीने पहले लिखित में सूचना दिये बिना अथवा बदले में एक महीने का वेतन दिये बिना, और साथ ही नौकरी खोने की क्षतिपूर्ति दिये बिना, उसकी छटनी नहीं की जा सकती। इस क्षतिपूर्ति की रकम सेवा के प्रत्येक पूरे वर्ष अथवा ६ महीने से अधिक इसके किसी भी भाग के लिये १५ दिन के मौसल वेतन की दर पर दी जाती है। इसी प्रकार अधिनियम में श्रमिक को कुछ समय के लिये काम पर से हटाने (Lay-off) की दशा में भी उनकी क्षतिपूर्ति देने की व्यवस्था की गई है। यदि श्रमिक कम से कम एक वर्ष से काम पर निरन्तर लगा हुआ है, तो उसे मौसल से काम पर से हटाने (Lay-off) की अवधि के लिये उसके आधारभूत वेतन तथा महंगाई भत्ता की कुल रकम के ५०% के बराबर की दर पर क्षतिपूर्ति मिलती है। १२ मासों की अवधि में अधिक से अधिक ४५ दिन तक यह क्षतिपूर्ति अथवा लाभ मिल सकता है। परन्तु यदि उसी १२ मास की अवधि में श्रमिक को फिर लगातार एक सप्ताह से अधिक के लिये (Lay-off) जाता है तो उसे ४५ दिन से अधिक दिनों के लिये भी यह लाभ मिल सकता है।

**उपसंहार—**

ऊपर के अध्ययन से स्पष्ट है कि स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् भारत ने सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में साधारण सा आरम्भ किया है। इस समय प्रचलित विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत लाखों श्रमिकों को एक सीमित मात्रा में सामाजिक सुरक्षा प्रदान की जाती है। परन्तु फिर भी बरोडो की संख्या में ऐसे श्रमिक (जैसे भूमिहीन कृषि श्रमिक और घरेलू कार्यों तथा छोटे उद्योगों में काम करने वाले श्रमिक आदि) हैं, जिन्हें किसी भी प्रकार की सामाजिक सुरक्षा प्राप्त नहीं है। फिर जिन्हें कुछ सामाजिक सुरक्षा प्राप्त भी है वह उसी प्रकार में सर्वांगीण नहीं

है, जिस प्रकार से कि यह इंग्लैण्ड में सारी जनता को गर्भ से मरण तक और मृत्यु के पश्चात् मृत आत्मा के आश्रितों को उपलब्ध है। इंग्लैण्ड की दशा को देखते हुये, तो अभी हमें इस दिशा में बहुत फासला तै करना है। भारत अभी एक निर्वन देश है। अतः यहाँ की जनता को जितनी अधिक मात्रा में सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता है, देश के वर्तमान साधनों द्वारा उतनी ही कम मात्रा में व्यवस्था की जा सकती है। इसीलिये अभी तक एक सीमित मात्रा में ही इसकी व्यवस्था की जा सकी है। परन्तु हम देश में समाजवादी ढंग के समाज की स्थापना का उद्देश्य अपना चुके हैं, और नियोजित ढंग से देश का द्रुत आर्थिक विकास करने में प्रयत्नशील हैं। ऐसी दशा में आवश्यक है कि देश की अधिक से अधिक जनता के लिये सामाजिक सुरक्षा की यथासंभव व्यवस्था की जाय। सामाजिक बीमों के अतिरिक्त सरकार भी सामाजिक सहायता की एक व्यापक योजना को चलाये।

## भारत में औद्योगिक सम्बन्ध (Industrial Relations in India)

औद्योगिक सम्बन्धों से हमारा अभिप्राय यहाँ श्रम और पूँजी के बीच आपसी सम्बन्धों से है। पहले जब उत्पत्ति छोटे पैमाने पर होती थी, तब कारीगर स्वतन्त्र उत्पादक हुआ करता था, और उत्पादन-साधनों का वह स्वयं ही स्वामी हुआ करता था। परन्तु जब से बड़े-बड़े कारखानों में बड़े स्तर पर उत्पादन होने लगा है, तब से दशा बदल गई है। उत्पादन के भौतिक साधनों का स्वामित्व कुछ एक बड़े-बड़े पूँजीपतियों के हाथों में केन्द्रित हो गया है, और काम करने वाले श्रमिक, इन पूँजीपति मालिकों की दया पर आश्रित भाड़े के मजदूर हो गये हैं। ये पूँजीपति-मालिक अपनी स्थिति का अनुचित लाभ उठाकर बहुधा मजदूरों का विभिन्न प्रकार से शोषण करते हैं। इससे मजदूरों में अशांति (Unrest) उत्पन्न होती है, और वे अपने कष्टों का निवारण करने के लिये हड़ताल, धादि करते हैं। कभी-कभी मजदूरों व मिल-मालिकों में झगडा होने पर मिल-मालिक ही मजदूरों से अपनी बात मनवाने के लिये तालाबन्दी (Lock-out) कर देते हैं अर्थात् कारखाने को कुछ समय के लिये बंद कर देते हैं। दोनों ही दशाओं में देश में धन के उत्पादन में कमी होती है, और मजदूरों तथा मिल मालिकों को हानि होती है। अतः देश में धन के उत्पादन को ऊँचे स्तर पर बनाये रखने के लिये और अधिक उत्पादन के लक्ष्य की प्राप्ति के लिये औद्योगिक शान्ति (Industrial Peace) को बनाये रखना अत्यन्त आवश्यक है। औद्योगिक शान्ति का अर्थ केवल हड़ताल और तालाबन्दी से बचाव ही नहीं है, वरन् ऐसे वातावरण से है जिसमें मजदूर तथा मिल-मालिक सहयोग तथा शुभेच्छा की भावना से कार्य करते हैं। इसके लिये आवश्यक है कि मिल-मालिक मजदूरों को भाड़े की वस्तुये न समझकर 'उद्योग में बराबर के हिस्सेदार' ('Equal Partners in Industry') समझे। उनका उद्देश्य मजदूरों

को कम से कम देकर अधिक से अधिक काम लेकर उनका अत्याधिक शोषण करना न होकर, उन्हें 'उचित व्यवहार' ('Fair Deal') देना होना चाहिये। मजदूरों का विश्वास तथा सहयोग जीतने के लिये उन्हें प्रबन्ध में हिस्सा दिया जाना चाहिये। उधर मजदूरों को चाहिये कि वे भी अपने अधिकारों के साथ साथ अपने कर्तव्यों तथा दायित्वों को भी प्रचार समझे। दोनों ओर से ऐसा होने पर ही देश में औद्योगिक शान्ति रह सकती है और सही अर्थों में औद्योगिक प्रजातन्त्रवाद की स्थापना हो सकती है। ऐसी दशा में भी यह सम्भव है कि मजदूरों और उनके नियोजकों में किसी न किसी बात पर मतभेद हो। परन्तु इस नई दशा में एक तो ऐसे मतभेद अपेक्षाकृत कम होंगे, और दूसरे इनको आपसी बात-चीत व समझौते द्वारा निवटारा लिया जायेगा, हड़ताल व तालेबन्दी के द्वारा एक दूसरे की शक्ति को प्रज्माने की नीवत बहुत कम आयेगी। नीचे हम भारत में औद्योगिक भगड़ों के कारण, संक्षिप्त इतिहास और इन भगड़ों को निवटाने व औद्योगिक शान्ति को बनाये रखने के लिये जो व्यवस्था है, उसका संक्षेप में अध्ययन करेंगे।

### औद्योगिक भगड़ों के कारण

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, औद्योगिक भगड़ों का मुख्य कारण श्रम और उत्पादन साधनों के स्वामित्व का विन्देह तथा ऐसी दशा में पूँजीपति मालिक द्वारा मजदूरों का शोषण करने की प्रवृत्ति और मजदूरों द्वारा अपनी रक्षा करने का प्रयत्न है। अधिक विस्तार में देना जाय तो औद्योगिक भगड़ों के कई कारण हो सकते हैं, जैसे कि मजदूरी, चोट, महंगाई, भत्ता, काम के घंटे, छुट्टियाँ, काम की दशाएँ, किसी मजदूर को अनुचित रूप से नौकरी से हटा देना और उसे पुनः काम पर लगाने की मांग, सुयुक्तिकरण (Rationalisation) प्रथम अथवा अन्य कारणों से कुछ मजदूरों की छटनी, निगोजक द्वारा मजदूर सब को मान्यता न देना आदि। ऊपर लिखे इन सब कारणों को अधिक कारण कहा जा सकता है। भारत में अधिकांश औद्योगिक भगड़े इन्हीं में से किसी न किसी कारण से होते रहे हैं। उदाहरणार्थ, प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् जब देश में बहुत अधिक प्रतन्त्रोष था, तब इसका मुख्य कारण यह था कि वस्तुओं के मूल्य व रहन-सहन की लागत बहुत बढ़ गई थी, जब कि मजदूरियाँ बहुत कम बढ़ी थी। इसके प्रतिरिक्त विभिन्न कारणों से मजदूर अपने रहने व काम करने की बुरी दशाओं, काम के लम्बे घंटों व रोजगार से सम्बन्धित अपने अन्य कष्टों के प्रति काफ़ी जागरूक हो गये थे। १९२२ के पश्चात् दशा कुछ सुधरी। परन्तु १९२८ के पश्चात् दशा फिर खराब हो गई, जब आर्थिक मन्दी के कारण मजदूरों की छटनी हुई और उनकी मजदूरियाँ कम कर दी गईं, जिससे देश में बहुत सी हड़तालें हुईं। पुनः द्वितीय विश्व युद्ध के आरम्भ से रहन-सहन की लागत के बढ़ने के कारण मजदूरों ने मजदूरी व बोनस में वृद्धि तथा महंगाई भत्तों की मांग की। नियोजकों ने इस मांग को दवाने का प्रयत्न किया, जिससे हड़तालें हुईं। १९४६, १९४७ के दो वर्षों में तो इन्हीं कारणों

(१९१६), देश में राजनीतिक जाग्रति, प्रजातन्त्रवादी विचारों का प्रसार, आदि विभिन्न तत्वों ने मिलकर मजदूरों में अपनी बुरी दशा तथा उसमें सुधार के प्रति सामान्य जाग्रति उत्पन्न की और तब से देश में मजदूरों व मालिकों के बीच 'शक्ति की परीक्षा' (Trial of Strength) का युग आरम्भ हुआ । १९१८-१९२१ के बीच देश में बहुत अधिक औद्योगिक असांति रही और बड़ी संख्या में हड़तालें तथा लालाबन्दियाँ हुईं । १९२१ में देश में कुल ३६६ कार्य-रोध (Stoppages of work) हुए, जिनमें लगभग ६ साल मजदूर प्रस्त थे और जिनमें लगभग ६६८ साल मनुष्य दिन नष्ट हुए ।

भारत में औद्योगिक झगड़ों के सरकारी आंकड़े १९२१ से ही उपलब्ध हैं । नये की सारिणी में तब से बाद के कुछ वर्षों के ये आंकड़े दिये गए हैं ।

### सारणीक

#### कार्य-रोध (Stoppages of work)—(1921-1956)

वर्ष	कार्य-रोधों की संख्या	कार्य-रोधों में प्रस्त श्रमिकों की संख्या (लाखों में)	नष्ट मनुष्य दिनों, की संख्या (लाखों में)
१९२१	३६६	६.०	६६.८
१९२२	२७८	४.४	३६.७
१९२३	२०३	५.१	३१.६.५
१९२६	१४१	५.३	१२१.६
१९३७	३७६	६.५	८६.८
१९३८	३६६	४.०	६१.६
१९३९	४०६	४.१	४६.६
१९४६	१,६२६	१६.६	१२७.२
१९४७	१,८११	१८.४	१६५.६
१९४८	१,२५६	१०.६	७८.४
१९४९	८१४	७.२	१२८.१
१९५४	८४०	४.८	३१.७
१९५६	१,२०३	७.२	६६.६

\*Source: V. V Giri, Labour Problems in Indian Industry, p. 76, 78 & 82, & India 1258, p. 414.

† नष्ट मनुष्य-दिन = मनुष्य (मजदूर) जो काम पर नहीं आये × जितने दिन वे काम पर नहीं आये । दूसरे शब्दों में, यदि ३,००० मजदूर ५ दिन काम पर नहीं आये तो नष्ट मनुष्य दिन = ३००० × ५ = १५,००० ।



१९२५ के वर्ष को छोड़कर, जिसमें कि लगभग १२५० लाख मनुष्य-दिन नष्ट हुए, १९२२ से १९२३ तक के बीच में अमेज़ाइन वन औद्योगिक भगड़े हुए और वन मनुष्य-दिन नष्ट हुए। यह मुख्यतः इसलिए हुआ क्योंकि इन साल में वस्तुओं के मूल्य गिरने से रहन-सहन की लागत काफी कम हो गई थी।

१९२४ व १९२६ के दो वर्षों में देश में फिर बहुत अधिक अभावित रही। दोनों वर्षों में बम्बई की सूती मिलों में दो बहुत बड़ी हड़तालें हुईं। बंगाल की सूट मिलों में, लोहा और इस्पात बरख, जमशेदपुर में तथा कई एक रेलों में भी कई एक हड़तालें हुईं। इनके सब १९२० में ३१६७ लाख मनुष्य-दिन नष्ट हुए, जब कि १९०१ में भी केवल ६६ लाख मनुष्य दिन ही नष्ट हुए थे। इन वर्षों की दूसरी अधिक औद्योगिक अभावित का एक मुख्य कारण यह था कि आर्थिक मन्दी के प्रारम्भ होने व विदेशी प्रतिযোগिता के बढ़ने से मिल-मालिकों ने न्यारखानों में मनुष्यनिरक्षण (Rationalisation), उत्पादन को कम करना छूटनी (Retrenchment) व मजदूरी को कम करने की नीति अपनाई थी। मजदूरों ने इसका विरोध किया, और फलस्वरूप भगड़े बढ़े। इन भगड़ों के बढ़ने का एक और कारण यह था कि तब तक मजदूर मध्य आन्दोलन की कुछ शक्ति प्राप्त कर चुका था और आन्दोलन में साम्यवादी प्रभुत्व में आ रहे थे। मुख्यतः १९२४ व १९२६ की इन हड़तालों के परिणामस्वरूप ही सरकार ने औद्योगिक भगड़े अधिनियम, १९२६ पास किया, और उसी वर्ष में शाही अम आयोग (Royal Commission on Labour) की नियुक्ति हुई।

१९३० से १९३७ तक का साल अमेज़ाइन औद्योगिक शान्ति का साल था, यद्यपि इस साल में भी कुछ अल्पजीवी हड़तालें हुई थी। इस शान्ति का एक मुख्य कारण सम्भवतः यह था कि इस साल में देश आर्थिक मन्दी में से गुजर रहा था।

१९३७ के पश्चात् से देश में फिर से औद्योगिक भगड़ों की समस्या बढ़ी। देश में १९३५ में हुए राजनीतिक मुषारों के फलस्वरूप मजदूर यह आना करने लगे थे कि अब शीघ्र ही उनकी दशा सुधरेगी। परन्तु १९३७ में प्राणों में कार्रिस करकारों के बनने से भी तत्काल कुछ नहीं हुआ। इससे मजदूरों को सोन हुआ और हड़तालों की समस्या बढ़ी।

१९३९ में दूसरा विश्व युद्ध प्रारम्भ हो गया। वस्तुओं के मूल्य और रहन-सहन की लागत तैसी से बढ़ने लगे। अतः मजदूरों को भी अपनी मजदूरी बढ़वाने और महंगाई, भत्ता आदि लेने के लिए हड़तालों का आश्रय लेना पड़ा। तथापि, सरकार द्वारा भारत की सुरक्षा नियम के तहत से लागू करने पर उनकी हड़तालें नहीं हुईं, जितनी कि अन्यथा होती।

१९४६ व १९४७ में जितने औद्योगिक भगड़े हुए और जितने मनुष्य-दिन नष्ट हुए वे तो किसी एक वर्ष में अभी तक उनसे ज्यादा किसी देश में हुए और न ही उनसे मनुष्य-दिन नष्ट हुए। युद्ध की समाप्ति के पश्चात् भी स्थिति और मूल्यों

तथा रहन-सहन की लागत में वृद्धि चलती रही। उधर भारत की सुरक्षा नियम के अन्तर्गत, १९४६ में समाप्त कर दिये गये। १५ अगस्त, १९४७ को देश स्वतन्त्र हो गया। इससे मजदूरों ने अपनी दशा को शीघ्र सुधरवाने के लिये सरकार पर दबाव डालना आवश्यक समझा। कांग्रेस विरोधी राजनीतिक दलों ने मजदूरों के इस असन्तोष से लाभ उठाने का प्रयत्न किया। इन सब कारणों से १९४६ व १९४७ के इन दो वर्षों में औद्योगिक अशान्ति अत्यधिक बढ़ गई थी। जैसे तो यह अशान्ति सभी उद्योगों व राज्यों में सामान्य थी, तथापि सबसे अधिक भगड़े सूती, ऊनी व रेशमी वस्त्र के उद्योगों में हुए। डाक व तार विभाग, इंजीनियरिंग उद्योग, पटसन उद्योग व रेलों में भी भगड़े हुये। भगड़ों का मुख्य कारण मजदूरी व बोनस थे।

राष्ट्रीय सरकार इस अत्यधिक औद्योगिक अशान्ति से बहुत चिन्तित हुई। उत्पादन को बढ़ाने के लिए औद्योगिक शान्ति का होना अत्यावश्यक था। अतः दिसम्बर, १९४७ में सरकार ने मजदूरों, नियोजकों व सरकार के प्रतिनिधियों का एक त्रिपक्षीय (Tripartite) औद्योगिक सम्मेलन बुलाया जिसमें 'औद्योगिक सन्धि संकल्प' (Industrial Truce Resolution) अपनाया गया। संकल्प में मजदूरों व नियोजकों से तीन वर्षों के लिए औद्योगिक शान्ति को बनाये रखने के लिये कहा गया और साथ ही इसके लिए विभिन्न उपायों की भी सिफारिश की गई। सरकार ने इन सिफारिशों को कार्य रूप दिया। मजदूरों को उचित मजदूरी, पूँजी का उचित प्रतिफल और लाभों में अधिक को हिस्सा के प्रश्नों की जांच करने के लिए समितियाँ नियुक्त की गईं। औद्योगिक उत्पादन से सम्बन्धी सभी मामलों में श्रम का भी सहयोग प्राप्त करने के लिये पद उठाये गये, और श्रमिकों की वास्तव्यवस्था को सुधारने के लिये एक योजना भी बनाई गई। मार्च, १९४७ में औद्योगिक भगड़े अधिनियम पास किया जा चुका था, जिसके अन्तर्गत समझौते व अधिनियमों के द्वारा भगड़ों का निपटारा करने के तन्त्र की व्यवस्था की गई थी। अधिनियम के अन्तर्गत नियुक्त न्यायाधिकरण (Tribunals) के निर्णयों (Awards) के फलस्वरूप लगभग सभी मुख्य उद्योगों में मजदूरी की दरें निश्चित की गईं और उनके हस्त को बढ़ाया गया। इन सब पदों के फलस्वरूप आगामी दो वर्षों में भगड़ों व नष्ट मनुष्य-दिनों की संख्या दोनों में कमी हुई। परन्तु १९५० में दशा अपेक्षाकृत खराब रही। यद्यपि भगड़ों की संख्या १९४९ में हुये भगड़ों से कम ही थी, तथापि, नष्ट मनुष्य-दिनों की संख्या १९४९ की तुलना में लगभग दुगुनी थी। १९५० में लगभग १२८ लाख मनुष्य-दिन नष्ट हुये, जबकि १९४९ में केवल ६६ लाख मनुष्य-दिन नष्ट हुये थे। तत्पश्चात् प्रति वर्ष नष्ट मनुष्य-दिनों की संख्या अपेक्षाकृत काफी कम रही है। १९५४ तक यह ३३-३४ लाख के आस-पास थी।

औद्योगिक सन्धि संकल्प (दिसम्बर, १९४७) के अपनाये जाने से पूर्व मजदूरों की अधिकांश मांगें मजदूरी व बोनस से सम्बन्धित हुया करती थी। इसके पश्चात्

से इस प्रकार की माँगें काफी कम हो गई हैं, और कर्मचारियों (Personnel) व भ्रष्ट बानों से सम्बन्धित माँगें बट गई हैं ।

१९३६ से १९५४ तक जितने भगड़े हुए उनमें से केवल १८% ही सफल हुये, लगभग दत्तने (१८%) ही आधिक रूप से सफल हुए, और शेष असफल या अनिश्चित रहे । इससे स्पष्ट है कि भारत में पुरांतया अथवा आशिक रूप से सफल भगड़ों की प्रतिशत काफी नीची है ।

**भारत में औद्योगिक भगड़ों से सम्बन्धी विधान—**

भारत में १९०६ से पहले औद्योगिक भगड़ों को रोकने व उनका निवटारा करने के लिये कोई कानूनी व्यवस्था व मशीनरी नहीं थी । इससे पहले कुछ औद्योगिक भगड़ों को निवटारने के लिये केवल १८३० का 'नियोक्ता तथा मजदूर (भगड़े) अधिनियम' (Workers & Workmen Disputes Act) था । परन्तु एक तो इस अधिनियम का क्षेत्र बहुत सीमित था, दूसरे, यह सम्भवतः कभी भी प्रयोग में नहीं लाया गया था । (यह अन्ततः १९१० में रद्द हो कर दिया गया था ।) अन्तः १९०८-०९ में जब देण में हड़तालों की एक बाढ़ सी आई, तो सरकार ने १९१६ में 'व्यापारिक भगड़े अधिनियम', १९०६ पारित किया ।

'व्यापारिक भगड़े अधिनियम', १९०६ (Trade Disputes Act 1929)—  
किसी भगड़े का निवटारा करने के लिये उपयुक्त केन्द्रीय प्रांतीय अथवा रेल अधिकारी द्वारा 'जाच कचहरी' ('Courts of Enquiry') अथवा 'समझौता मण्डल' ('Boards of Conciliation') की स्थापना की व्यवस्था की । जाच-कचहरी का कार्य इसको मौखिक रूप से मामलों की जाच करना और इस पर अपनी रिपोर्ट देना था । समझौता मण्डल का कार्य, भगड़े के विभिन्न पहलुओं की जाच करके उसका निवटारा करने का प्रयत्न करना था । यदि मण्डल इसमें असफल रहे तो इसे नियुक्त करने वाले अधिकारी को पूरी रिपोर्ट देनी थी । इस अधिनियम में यह भी व्यवस्था की गई थी कि सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं (Public Utility Services), जैसे कि रेलें, डाक, तार अथवा टेलीफोन, रोगनी तथा पानी की पूर्ति, अथवा सफाई आदि में हड़ताल अथवा तालाबन्दी की घोषणा करने से पहले १४ दिन का नोटिस देना आवश्यक था । ऐसा न करने पर अपराधियों को सजा दी जा सकती थी । अधिनियम ने अवैध हड़ताल और तालाबन्दी को उन्हे माना जिसका उपयोग में ही व्यापारिक भगड़े के बढावे को छोड़कर कोई अन्य उद्देश्य था अथवा जो समुदाय को भारी पड़ती थी । अधिनियम द्वारा सहानुभूतिक (Sympathetic) हड़तालों को भी अवैध करार दिया गया था ।

प्रांतीय स्वायत्तशासन (Provincial Autonomy) से पूर्व न ही तो केन्द्रीय सरकार ने और न राज्य सरकारों ने ही इस अधिनियम का उचित उपयोग किया ।

इस अधिनियम के कई एक दोष थे । एक गम्भीर दोष यह था कि अधिनियम

के अन्तर्गत भगड़ों के निबटारे के लिए केवल (Ad hoc) बाहरी मशीनरी की स्थापना की ही व्यवस्था की गई थी। इसमें भगड़ों की प्रारम्भिक समस्या में ही आपसी बातचीत के द्वारा भगड़ों को रोकने व उसका निबटारा करने के लिए किसी आन्तरिक तथा स्थाई मशीनरी की स्थापना की व्यवस्था नहीं की गई थी। दूसरा दोष यह था कि इसके द्वारा समुदाय को भारी कष्ट पहुँचाने के बहाने किसी भी बड़े औद्योगिक भगड़ों को अवैध करार दिया जा सकता था। फिर, सहानुभूतिक हड़ताल की मनाही भी आलोचना का विषय थी। १९३१ में प्रकाशित अपनी रिपोर्ट में बाही थ्रम आयोग (Royal Commission on Labour) ने इन दोषों को बताते हुए भगड़ों को निबटाने के लिये स्थाई परिनिष्ठ (Statutory) मशीनरी की स्थापना की तथा भगड़ों की प्रारम्भिक समस्या में आपसी बातचीत द्वारा समझौता करवाने के लिए 'समझौता-मफसरो' की नियुक्ति की तथा थ्रम-अधिकारियों (Labour Officers) की नियुक्ति की सिफारिश की। परन्तु तभी अवधि तक इन सिफारिशों को कोई व्यवहारिक रूप नहीं दिया गया। ७ वष के पश्चात् १९३८ में व्यापारिक भगड़े अधिनियम, १९२९ में संशोधन किया गया, जिसमें केवल 'समझौता-अधिकारियों' ('Conciliation Officers') की नियुक्ति की व्यवस्था की गई। भगड़ों का निबटारा करने के लिए किसी स्थाई मशीनरी का अभाव फिर भी बना रहा।

बम्बई सरकार ने इस क्षेत्र में १९३४ व १९३८ में अपने क्षेत्र के लिए अलग से अधिनियम पास किये। १९३४ के अधिनियम में मजदूरों के हितों की देख-भाल करने के लिये 'थ्रम-अधिकारियों' की नियुक्ति की व्यवस्था की गई। १९३८ का अधिनियम इससे कहीं आगे गया। इस के द्वारा पहली बार 'अनिवार्य-समझौते' के सिद्धांत को अपनाया गया। इसने न केवल अधिनिरणायकों (Adjudicators) तथा समझौता-अधिकारियों की नियुक्ति की व्यवस्था की वरन् पहली बार 'औद्योगिक न्यायालय' ('Industrial Court') के रूप में औद्योगिक भगड़ों के निबटाने के लिये स्थाई तन्त्र की स्थापना की व्यवस्था की। तथापि, अभी भी भगड़ों समाप्त करने के आन्तरिक तन्त्र के स्थान पर बाहरी तन्त्र पर ही जोर रहा। बाद में इसके स्थान पर बम्बई औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९४६ के रूप में एक अधिक व्यापक अधिनियम पास किया गया।

भारत रक्षा नियम (Defence of India Rules)—द्वितीय विश्व युद्ध काल में तत्कालीन कठिनाई की दशा का सामना करने व उत्पादन को बनाये रखने के लिये सरकार ने भारत रक्षा नियम के ८१ अ-नियम के रूप में कुछ बड़े कदम उठाये। इस नियम के अन्तर्गत औद्योगिक भगड़ों को अनिवार्य रूप से समझौते अथवा अधिनिरणाय के लिये भेजा जा सकता था, अधिनिरणायकों का निर्णय दोनों दलों पर काबूती रूप से लागू कर दिया गया, समझौते अथवा विवाचन (Arbitration) के काल में तथा इसके दो मास बाद तक हड़तालों और ताला-

बन्धियों को मनाही कर दी गई, और साथ ही ऐसी सब हड़तालों को, जोकि यथार्थ व्यापारिक भगड़ों के कारण उत्पन्न नहीं हुई थी, भी मनाही कर दी गई।

ये युद्ध कालीन नियम ३० सितम्बर, १९४६ तक लागू रहे। १९४६ व १९४७ की युद्धोत्तर परिस्थितियों में देश में हड़तालों की एक बाढ़ सी आई। इस परिस्थिति का सामना करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने औद्योगिक भगड़े अधिनियम १९४७ पास किया, जिसने १ अप्रैल, १९४७ से १९२६ के व्यापारिक भगड़े अधिनियम का स्थान ग्रहण किया। इस समय औद्योगिक भगड़ों को रोकने व उन का निवटारा करने के लिये यही अधिनियम (इसमें आवश्यकतानुसार समय-समय पर किये गये कुछ संशोधन सहित) देश में लागू है।

**औद्योगिक भगड़े अधिनियम, १९४७—**

**तन्त्रों के प्रकार (Types of Machinery)**—औद्योगिक भगड़े अधिनियम, १९४७ के अन्तर्गत दो प्रकार के तन्त्रों की व्यवस्था की गई है—(अ) एक तो भगड़ों को रोकने के लिए 'कारखाना समितियों' ('Works Committees') के रूप में आन्तरिक तन्त्र की और (आ) दूसरे, जब कभी भगड़े उत्पन्न हो जायें, तो उनके निवटारे के लिए बाह्य तन्त्र की। इस दूसरे प्रकार के तन्त्र में (१) स्थाई समझौता अधिकारी, (२) समझौता मण्डल, (३) जाच-न्यायालय, और (४) औद्योगिक ट्रिब्यूनल शामिल है।

**कारखाना समितियाँ (Works Committees)**—अधिनियम के अन्तर्गत उपयुक्त सरकार को इस बात का अधिकार दिया गया है कि वह १०० अथवा अधिक मजदूरों से काम लेने वाले प्रत्येक औद्योगिक संस्थान में कारखाना समिति बनवाये। एक कारखाना समिति में समान संख्या में नियोजकों तथा मजदूरों के प्रतिनिधि होते हैं। ऐसी समिति का कार्य "नियोजकों तथा मजदूरों में एकता तथा अच्छे संबंधों को प्राप्त करने तथा बनाये रखने के लिये पदों का उठाना तथा इस उद्देश्य से सम्बन्धित के मामलों पर अपना मत प्रकट करना और इन मामलों के विषय में किसी प्रकार के भिन्न-मत को समाप्त करने का प्रयत्न करना है। तदनुसार विभिन्न उद्योगों में कारखाना समितियाँ स्थापित की गई हैं। १९५६ में इनकी संख्या लगभग २२०० थी।"

तथापि, कुछ एक समितियों को छोड़कर, शेष समितियाँ अपने उद्देश्य में सफल नहीं हुई हैं। नियोजक, मजदूर और मजदूर सब अभी भी इन समितियों को शक की दृष्टि से देखते हैं। प्रत्येक वर्ग यह सोचता है कि यह समिति उनके अधिकारों व कार्यों को हृदय लेगी। मजदूर संघ इसे अपनी प्रतिस्पर्धा संस्था समझता है, और नियोजक भी इसे मजदूर संघ की स्थानापन्न संस्था समझता है। तथापि, इन समितियों की स्थापना ने इस बात को स्पष्ट कर दिया है कि जब तक नियोजकों और मजदूरों दोनों के दिलों तथा दृष्टिकोण में परिवर्तन नहीं आता

और वे एक दूसरे को उद्योग में बराबर के हिस्सेदार नहीं समझते तब तक ऊपर से लादा गया आपसी परामर्श का कोई भी तन्त्र विशेष सहायक नहीं होगा ।

**कल्याण अधिकारी (Welfare Officers)**—औद्योगिक भगड़ों को रोकने के लिये तथा मजदूरों की शिकायतों के आन्तरिक निवारण के लिए एक और तन्त्र कल्याण अधिकारी हो सकते हैं । भारत में फैक्ट्री अधिनियम, १९४८ के अन्तर्गत ऐसे प्रत्येक कारखाने में जहाँ कि ५०० अथवा अधिक मजदूर काम करते हों, कल्याण अधिकारी की स्थापना अनिवार्य कर दी गई है । यद्यपि, ये कल्याण अधिकारी भी अपने कार्यों में विशेष सफल तथा प्रभावपूर्ण नहीं हुए हैं, तथापि, जहाँ वहाँ इन्हें स्वेच्छा से नियुक्त किया गया है, वहाँ ये काफी प्रभावपूर्ण रहे हैं, और वहाँ औद्योगिक सम्बन्धों में काफी सुधार हुआ है ।

**मजदूर संघ**—प्रजातन्त्रवादी ढंग से चलाया जाने वाला एक स्वस्थ तथा सशक्त मजदूर संघ और नियोजकों द्वारा ऐसे मजदूर संघ की आवश्यकता को स्वेच्छा से मानना औद्योगिक भगड़ों को रोकने व उनका निपटारा करने के आन्तरिक तन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक शर्त है । इसके बिना कितना भी बाहरी दबाव अच्छे औद्योगिक सम्बन्ध उत्पन्न करने व बनाये रखने में सफल नहीं हो सकता ।

**औद्योगिक भगड़ों का निबटारा (Settlement of Industrial Disputes)**—

**औद्योगिक भगड़े अधिनियम, १९४७ उपयुक्त (Appropriate)** सरकार को किसी विशिष्ट क्षेत्र में किसी विशिष्ट उद्योग में अथवा उद्योगों में भगड़े का निबटारा करने के लिये समझौता अधिकारी, समझौता मण्डल, जॉच न्यायालय अथवा औद्योगिक ट्रिब्यूनल नियुक्त करने का अधिकार देता है ।

**समझौता अधिकारी (Conciliation Officers)**—जब कभी कोई भगड़ा उत्पन्न होता है, अथवा इसके उत्पन्न होने का भय होता है, तो सबसे पहले भगड़ा एक समझौता अधिकारी के सुपुं द किया जाता है । उसे १४ दिन के भीतर अपनी रिपोर्ट सरकार को देनी होती है । यदि कोई समझौता हो जाता है तो दोनों दल इस पर हस्ताक्षर कर देते हैं, और वह समझौता दोनों दलों को अनिवार्यतः मानना होता है । यदि कोई समझौता नहीं होता, तो समझौता अधिकारी को अपने प्रयत्नों की पूरी रिपोर्ट सरकार को देनी होती है । तत्पश्चात् सरकार भगड़े को समझौता मण्डल अथवा औद्योगिक ट्रिब्यूनल को सुपुं द कर सकती है ।

**समझौता मण्डल (Board of Conciliation)**—समझौता मण्डल में एक स्वतन्त्र प्रधान (Chairman) तथा दोनों दलों के समान संख्या में दो अथवा अधिक प्रतिनिधि होते हैं । मण्डल को दो महीने के भीतर समझौते के अपने प्रयत्न समाप्त करने होते हैं । यदि इसे सफलता मिलती है तो समझौता छद्म महीने के लिए अथवा दोनों के मानने पर अधिक बालू में तिराग रहता है । यदि असफलता होती है, तो मण्डल भी अपनी पूरी रिपोर्ट सरकार को देता है ।

**जॉच न्यायालय (Court of Enquiry)**—इस असफलता के पश्चात्

सरकार मामला जांच न्यायालय को सौंप सकती है। इस न्यायालय को केवल भगड़े के बारे में आवश्यक तथ्य एकत्र करने होते हैं और सामान्यतः छः महीने के भीतर अपनी रिपोर्ट सरकार को दे देनी होती है।

**औद्योगिक ट्रिब्यूनल (Industrial Tribunals)**—अन्त में उपयुक्त सरकार भगड़े पर अपना निर्णय देने के लिए मामला औद्योगिक ट्रिब्यूनल को सौंप सकती है। ऐसा तब होता है जब या तो भगड़े के दोनों दल इस बात के लिए सरकार से प्रार्थना करते हैं या स्वयं उपयुक्त सरकार ही ऐसा करना लाभदायक समझती है। ट्रिब्यूनल का निर्णय दोनों दलों को मनाना होता है। तथापि, सरकार को ३० दिनों के भीतर-भीतर इस निर्णय को अस्वीकार करने का अथवा इस में संशोधन करने का अधिकार होता है।

अधिनियम की एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसके अनुसार सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं (Public Utility Service) के सभी भगड़े सरकार को अनिवार्य रूप से समझौते (Co. ciliation-) के लिये भेजने पड़ते हैं, जब कि अन्य मामलों में ऐसा करना सरकार की मर्जी पर निर्भर है। अधिनियम सरकार को कुछ सेवाओं को सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं में बांधे घोषित करने का अधिकार देता है। इन सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं में ऐसी कोई भी हड़ताल अथवा तालाबन्दी अवैध है, जो छ सप्ताह की पूर्व सूचना दिये बिना अथवा इस सूचना की समाप्ति के १४ दिनों के भीतर अथवा समझौते के प्रयत्नों के बीच में ही अथवा इन प्रयत्नों की समाप्ति के ७ दिनों के भीतर की जाती है। अन्य उद्योगों में भी वे सब हड़ताले व तालाबन्दिया अवैध हैं, जो समझौते के प्रयत्नों के बीच में अथवा इन प्रयत्नों की समाप्ति के ७ दिनों के भीतर और ट्रिब्यूनल की कार्यवाही के बीच ही अथवा इनकी समाप्ति के २ महीनों के भीतर तथा उन दिनों में जब कि कोई निर्णय अथवा समझौता चालू है, की जाती है। ऐसी अवैध हड़तालों व तालाबन्दीयों व इन के उकसाने के लिए सजाये देने की व्यवस्था है। अधिनियम में उन व्यक्तियों की रक्षा की भी व्यवस्था है, जो अवैध हड़तालों में भाग लेने से इनकार करते हैं। साथ ही यह भी व्यवस्था है कि कार्यवाही के बीच कोई भी निपोजक किसी भी मजदूर की न तो नौकरी की शर्तों को बदल सकता है; न उसे सजा दे सकता है। केवल भगड़े से सम्बन्धित उस के दुर्व्यवहार के लिए ही वह ऐसा कर सकता है।

१९४७ के पश्चात् भारत सरकार ने कुछ विविष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये औद्योगिक भगड़े अधिनियम, १९४७ के पूरक के रूप में समय समय पर कई एक अध्यादेश (Ordinances) प्रख्यापित किये व अधिनियम पास किये।

\*भारत सरकार ने इसी अधिकार का प्रयोग करते हुये अगस्त, १९५४ में एक ट्रिब्यूनल के निर्णय में कुछ संशोधन कर दिये थे; जिस पर भारत सरकार के तत्कालीन श्रम मंत्री श्री गिरि ने त्याग-पत्र दिया था।

सर्वप्रथम अप्रैल, १९४६ में एक आदेश के द्वारा एक से अधिक राज्यों में शाखाएँ रखने वाली वैकिंग व बीमा कम्पनियों को उस सूची में शामिल किया गया जिसके लिये केवल केन्द्रीय सरकार ही मण्डल, न्यायालय अथवा ट्रिब्यूनल नियुक्त कर सकती है। दिसम्बर, १९४६ में इस आदेश के स्थान पर एक अधिनियम पास किया गया।

मई, १९५० में एक और अधिनियम (Industrial Disputes Appellate Tribunal Act, 1950) पास किया गया। इसके द्वारा विभिन्न औद्योगिक विवादों में एक रूपता (Uniformity) लाने और विभिन्न औद्योगिक ट्रिब्यूनलों के कार्यों की समीक्षा करने व उन का समन्वय करने के लिये एक 'श्रम पुनर्विचार ट्रिब्यूनल' (Labour Appellate Tribunal) की स्थापना की व्यवस्था की गई। तथापि, यह अधिनियम १९५६ में एक और अधिनियम के द्वारा विलुप्त कर दिया गया। इसके पश्चात् १९५१, १९५२ और १९५३ में भी १९४७ के औद्योगिक भगड़े अधिनियम में भी कुछ संशोधन किये गये। तथापि, सबसे अधिक महत्वपूर्ण संशोधन १९५६ में हुआ। नीचे हम इस संशोधक अधिनियम (Amending Act) का अध्ययन करते हैं।

औद्योगिक भगड़े (संशोधन तथा मिश्रित प्रावधान) अधिनियम १९५६ [Industrial Disputes (Amendment & Miscellaneous Provisions) Act, 1956]—यह अधिनियम अगस्त १९५६ में पास किया गया था। इसके महत्वपूर्ण प्रावधान निम्नलिखित हैं:—

(i) श्रमिक की एक नई परिभाषा दी गई है, जिसके द्वारा ५०० रु० मासिक से कम वेतन पाने वाले 'पर्यवेक्षण' (Supervisory) तथा प्रावैधिक (Technical) कर्मचारी भी श्रमिक माने गये हैं। हाँ, साथ ही शर्त यह है कि ये पर्यवेक्षण कर्मचारी प्रबन्ध अथवा प्रशासन विषयक कार्य न करते हों;

(ii) कोई भी नियोजक श्रमिकों को २१ दिन की पूर्व सूचना दिये बिना कुछ निविष्ट विषयों, जैसे मजदूरी, भविष्य निधि (Provident Fund) में अंशदान, काम के घंटे; इत्यादि में कोई परिवर्तन नहीं करेगा;

(iii) नियोजकों को इस बात का अधिकार दिया गया है कि, यदि आवश्यक हो तो, किसी भगड़े के मामले की कार्यवाही के बीच में भी वे किसी श्रमिक को भगड़े से असम्बद्ध बातों के लिये सजा दे सकते हैं। परन्तु यदि सजा श्रमिक को नोकरी से अलग करना है, तो उस अधिकारी से इस बात की अनुज्ञा लेनी आवश्यक है जो कि भगड़े पर विचार कर रहा हो।

(iv) औद्योगिक भगड़े (पुनर्विचार न्यायाधिकरण) अधिनियम, १९५० [Industrial Disputes (Appellate Tribunal) Act, 1950] का विलुप्त कर दिया गया है और न्यायाधिकरणों की उस समय प्रचलित प्रणाली के स्थान पर तीन प्रकार के मूल न्यायाधिकरणों—(अ) श्रम-न्यायालय, (आ) औद्योगिक



न्यायाधिकरण और (इ) राष्ट्रीय न्यायाधिकरणों की स्थापना गई है। इन तीनों प्रकार के न्यायाधिकरणों के कार्यों को निर्धारित धर्म-न्यायालय नियोजकों की आज्ञाओं के औचित्य अथवा अनौचित्य देगा, औद्योगिक न्यायाधिकरण मजदूरी, वाम के घंटे, आदि पर अग्र और राष्ट्रीय न्यायालय राष्ट्रीय महत्व के अथवा एक से अधिक राज्यों मामलों पर निर्णय देगा।

(v) भगड़े के दोनों दल एक लिखित सविद (Agreement) के द्वारा स्वेच्छा से भगड़ा मध्यस्थता के लिये सौंप सकते हैं, और समझौते के क्रम से बाहर भी हुआ सविद दोनों दलों पर लागू होगा।

इसके अतिरिक्त कुछ राज्यों, जैसे बम्बई, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश आदि की सरकारों ने भी अपने-अपने राज्यों के लिये अलग से औद्योगिक भगड़ों से सम्बन्धित अधिनियम पार किये हुए हैं।

## भारत में मजदूर संघ आन्दोलन

### (Trade Union Movement In India)

शार्ल्स मेहन-मिडनी तथा बीट्रिस मेब (Sydney and Beatrice Mebb) के शब्दों में एक मजदूर संघ "मजदूरी पर काम करने वालों का अपने कार्य-जीवन की दशायों को बनाये रखने व उनमें सुधार करने के लिये एक निरन्तर संगठन है।" मजदूर संघ अपने इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये आपसी बीमा, (Mutual Insurance), सामूहिक सौदेबाजी (Collective Bargaining) और कानून पास करवाने (Legal Enactment) की विधियों का प्रयोग करते हैं। ये मुख्य रूप से दो प्रकार के कार्य करते हैं :—(१) सामरिक कार्य (Militant Functions) :- मजदूर संघों का एक मुख्य कार्य मजदूरों के कार्य व रोज़गार सम्बन्धी बातों को सुधारने के लिये, जैसे कि उन्हें उचित मजदूरी दिलवाने, उनके काम के घंटे कम करवाने, उनकी काम करने की दशाओं में सुधार करवाने, कारखानों के साभ में व प्रबन्ध में मजदूरों को भी हिस्सा दिलवाने, आदि के लिये सतत प्रयत्न (fight) करना है। इसके लिये वे सामूहिक रूप से अपने नियोजकों (Employers) से सौदेबाजी व बातचीत करते हैं। सरकार से इस सम्बन्ध में कानून पास करवाते हैं और समय पड़ने पर हड़ताल आदि भी करते हैं। इसीलिये इन कार्यों को सामरिक (Militant) कार्य कहा जाता है। (२) कल्याणकारी कार्य (Beneficent or Fraternal Functions) :- मजदूर संघ अपने सदस्यों से चन्दे के रूप में धन एकत्र कर तथा बाहर वालों से दान प्राप्त कर मजदूरों की कार्यक्षमता तथा दशा को सुधारने के लिये अपनी ओर से कई एक कल्याणकारी कार्य करते हैं, जैसे बीमारी, दुर्घटना, अस्थायी बेकारी, हड़ताल, तालाबन्दी, आदि के समय में मजदूरों को धन-सहायता अथवा अन्य सहायता देते हैं, उनके बच्चों की तथा उनकी शिक्षा के लिये पाठशालायें, पुस्तकालय व वाचनालय

और चिकित्सा के लिये औपचारिक चलाने हैं तथा खेल कूद व मनोरंजन की अन्य सुविधाओं का प्रबन्ध करते हैं ।

इस प्रकार आज के औद्योगिक युग में मजदूर संघ मजदूरों के हितों की रक्षा के लिये तथा उनके कल्याण की अभिवृद्धि के लिये आवश्यक संगठन हैं । देश में औद्योगिक दान्ति बनाये रखने के लिये तथा किसी औद्योगिक योजना के सफल कार्याकरण के लिये भी मुष्ट और स्वस्थ आधारी पर संगठित मजदूर संघों का होना सहायक सिद्ध होता है ।

भारत में मजदूर संघ आन्दोलन का विकास

प्रारम्भिक इतिहास — भारत में आधुनिक मजदूर संघ आन्दोलन का इतिहास बहुत पुराना नहीं है, क्योंकि यहाँ पर बड़े पैमाने के उद्योग-धंधे बहुत देर से स्थापित होने आरम्भ हुए थे । देश में मजदूर संघ आन्दोलन का वास्तविक विकास प्रथम महायुद्ध के पश्चात् से आरम्भ होता है । तथापि, इससे पहले के ४०-४५ वर्षों में भी इस दिशा में समय-समय पर कुछ प्रयत्न किये गये थे ।

१८७५ से १९१८ तक का काल :—सर्वप्रथम १८७५ में श्री सोराबजी धापुर जी बंगाली के नेतृत्व में कुछ समाज सुधारकों तथा लोकोपकारियों (Philanthropists) ने कारखानों में काम करने वाले श्रमिकों, विशेषतः स्त्रियों व बच्चों की अत्यन्त बुरी दशा की ओर ध्यान दिलाने के लिये बम्बई में एक आन्दोलन प्रारंभ किया था । परन्तु इस आन्दोलन को विशेष सफलता नहीं मिली । इसके पश्चात् १८८४ में भारत के प्रथम मजदूर नेता, श्री नारायण मेघा जी सोलंडे ने बम्बई के श्रमिकों को संगठित करने का प्रयत्न किया, और उनकी दशा को सुधारने के लिये आन्दोलन चलाया । उसे कुछ सफलता भी मिली, जिससे प्रोत्साहित हो कर उसने १८९० में 'बम्बई मिल मजदूर संघ' की स्थापना की, और साथ ही श्रमिकों के पहले पत्र, 'वीनवन्धु' का प्रकाशन आरम्भ किया । इधर १८८२ से १८९० के बीच केवल बम्बई और मद्रास प्रेजीडेसियों में ही २५ हड़तालें हुईं । १८९१ में दूसरा फेडरी अधिनियम पास हुआ । इसके पश्चात् से आन्दोलन में शिथिलता आ गई । इसका एक कारण देश में प्लेग, व अकाल का फैलना और आर्थिक मन्दी का माना था, और दूसरा कारण इसी साल में श्री बंगाली व लोखंडे की मृत्यु थी । १९ वीं शताब्दी के अन्त में आन्दोलन जीवन हीन सा था ।

१९०५ से मजदूर आन्दोलन में फिर से जान आई । इसका एक कारण यह था कि १९०५ में बंगाल का विभाजन होने पर देश में जो राजनीतिक हलचल हुई उसने श्रम आन्दोलन को भी प्रोत्साहित किया । इसी समय देश में चलाये गये 'स्वदेशी आन्दोलन' का भी यही प्रभाव पड़ा । इधर १९०४ के पश्चात् से देश में कई एक मूली वस्त्र मिलें स्थापित हुईं, जिनमें मजदूरों से प्रति दिन बड़े समूचे घंटे काम लिया जाता था । इससे जहाँ तक एक ओर मजदूरों में असन्तोष था, वहाँ दूसरी ओर, इंग्लैंड में मान्चेस्टर के फ़ाटा मिल-मालिकों ने भारतीय मूली वस्त्र

मिलो में मजदूरों की नीची मजदूरी व काम के लम्बे घंटों का भारी विरोध किया । यह इन विरोधों के इनसे इङ्ग्लैंड के नूरी वन्य उद्योग को सस्ते भारतीय कपड़े की कड़ी प्रतियोगिता का सामना करना पड़ रहा था । मुख्यतः विदेशी हितों के इस दबाव के फलस्वरूप भारत सरकार ने १९११ में एक और फैक्ट्री अधिनियम पास किया, जिसके द्वारा कारखानों में काम करने वाले श्रमिकों के काम के घंटे कम किये गये । इन कान में भी देश में, विशेषतः दम्बई की मिनों में, और रेलों तथा रेल कार्यशालाओं में कई रूढ़ हड़तालें हुई । साथ ही, इन काल में मजदूरों के कई एक संगठन देश के विभिन्न भागों में स्थापित हुए, जिनमें से १९१० में दम्बई में संगठित की गई 'कामगार हिन्दुवर्क संघ' विशेष रूप से उल्लेखनीय है ।

१९१४ में प्रथम महायुद्ध आरम्भ हो गया । युद्धकाल में वस्तुओं के मूल्यों के बढ़ने से रहन-सहन की लागत बढ़ गई । साथ ही, बड़े कारखानों में रोजगार की मांग भी बढ़ी । इनने धर्म आन्दोलन को और गति दी । परन्तु देश में मजदूर सघ आन्दोलन की वास्तविक नींव प्रथम विश्व युद्ध की समाप्ति के पश्चात् ही पड़ी । इससे पूर्व हमलिये नहीं। स्वयंसेवक नव तक मजदूर मजदूरों के स्थाई संगठन नहीं थी । वे एक प्रकार की तदर्थ (Ad hoc) समितियाँ थी, जो तत्कालीन किसी विनिष्ट निकाय को दूर करने के लिये बनाई जाती थी, और उस निकाय के दूर होने पर या असफलता मिलने पर समाप्त हो जाती थी ।

१९१८ से पश्चात् का काल—भारत में मजदूर संघ आन्दोलन का वास्तविक विकास प्रथम महायुद्ध की समाप्ति के पश्चात् भारत में मजदूर संघ आन्दोलन के विकास के लिये दशार्थ विशेष रूप में अनुसूचित था । एक तो युद्धकाल में वस्तुओं के मूल्यों के बढ़ने से रहन-सहन की लागत बहुत बढ़ गई थी । परन्तु मजदूरों की मजदूरी में विशेष वृद्धि नहीं हुई थी, जबकि मिल-माजिनों ने भारी लाभ कमाये थे । इससे मजदूरों में भारी असन्तोष था । उधर युद्धकाल में बहुत से भारतीय सिपाही विदेशों में हो गये थे, और वहाँ उन्होंने मजदूरों की बड़ी अच्छी दशा को देखा था । घर आकर उन्होंने मजदूरों के असन्तोष को भड़काया । उधर राजनीतिक क्षेत्र में लोकमान्य तिलक, धीमती ऐनी बेसन्ट (Mrs. Annie Besant) तथा महात्मा गांधी स्वराज्य की मांग कर रहे थे । महात्मा गांधी द्वारा चलाये गये १९१९-२१ के असहयोग आन्दोलन ने मजदूर आन्दोलन को भी नया उत्साह तथा नई स्फूर्ति दी । देश से बाहर की घटनाओं का भी भारतीय मजदूर सघ आन्दोलन पर प्रभाव पड़ा । इन सम्बन्ध में १९१८ में रूस में हुई क्रान्ति विशेष रूप से उल्लेखनीय है, जिसके द्वारा विश्व में पहली बार एक बड़े देश में मजदूरों के दल ने राज्य सत्ता संभाली । एक और महत्वपूर्ण घटना १९१९ में 'अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन' (International Labour Organisation) की स्थापना थी । भारत इसका संस्थापक-सदस्य था । इनकी ओर से होने वाले वार्षिक 'अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सम्मेलन' में भारतीय श्रमिकों के प्रतिनिधि को भी जाना होता था । अन्तः १९२०

मे ही देश मे मजदूर संघों के पहले केन्द्रीय संगठन, 'अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस' ('All India Trade Union Congress') को स्थापना हुई। इन सब बातों तथा घटनाओं ने देश मे मजदूर संघ आन्दोलन के विकास को बहुत प्रोत्साहित किया। देश मे १९१८ से १९२१ के बीच बहुत सी हड़तालें भी हुईं, जिनमे से कई एक मे मजदूरों को सफलता भी मिली। इन्हीं के फलस्वरूप १९२१ मे फैक्ट्री अधिनियम मे संशोधन किया गया, और इसमे मजदूरों की कई एक मांगें पूरी की गईं। परन्तु तभी एक और घटना हुई। १९२१ मे दक्षिणम मिल, मद्रास मे हड़ताल हुई। मिल ने मद्रास हाई कोर्ट से इस हड़ताल को अवैध घोषित करवाया, और मद्रास श्रम संघ पर जुर्माना करवाया। इससे एक बार को श्रम आन्दोलन को धक्का लगा। तब तक देश मे ऐसा कोई कानून नहीं था जिसके द्वारा मजदूर संघों और उनकी क्रियाओं को वैध रूप से मान्यता प्राप्त होती। मद्रास हाई कोर्ट के इस निर्णय ने इस बात के अभाव को पूर्ण प्रकाश मे ला कर खड़ा कर दिया। अतः १९२१ मे ही श्री एन० एम० जोशी ने असेम्बली मे एक मजदूर संघ विधेयक पेश किया। परन्तु यह पास न हो सका। देश मे पहली बार मजदूर संघ अधिनियम, १९२६ पास होने के लिये अभी ५ वर्ष और प्रतीक्षा करनी पड़ी। इस अधिनियम का पास होना भारत मे मजदूर संघ आन्दोलन के विकास के इतिहास मे एक महत्वपूर्ण घटना थी। इसके द्वारा रजिस्टर्ड मजदूर संघों को कानूनी मान्यता प्रदान की गई। अधिनियम के अन्तर्गत कोई भी मजदूर संघ अपना सरकार द्वारा रजिस्ट्रेशन करवा सकता था। ऐसे रजिस्टर्ड मजदूर संघ को कई एक विशेष अधिकार (Privileges) दिये गये। उदाहरणार्थ, उनके द्वारा मजदूर संघ की यथार्थ क्रियाओं के करने पर, उन पर मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता; उन्हें समिति के रूप मे बने रहने (Corporate Existence) का, सतत उत्तराधिकार (Perpetual Succession) का तथा चल एवं गंचल सम्पत्ति प्राप्त करने का अधिकार दिया गया। साथ ही, इन मजदूर संघों पर कुछ प्रतिबन्ध भी लगाये गये, जैसे कि संघ की कार्यकारिणी के कम से कम आधे सदस्य मजदूर संघ के क्षेत्र के कारखाने अथवा कारखानों मे काम करने वाले होने आवश्यक हैं; मजदूर संघ के लेखों का प्रति वर्ष लेखा-परीक्षण होना आवश्यक है; परिचित लेखों की तथा नियमावली की एक-एक प्रति और कार्यकारिणी के सदस्यों के नाम की सूची प्रति वर्ष सरकार के पास भेजनी आवश्यक है, संघ के सामान्य कार्यों को राजनीतिक कार्यों के लिये व्यय नहीं किया जा सकता; हाँ, इसके लिये अलग से कोष बनाया जा सकता है, परन्तु इसके लिये धनदा देना सदस्यता की आवश्यक शर्त नहीं होगी।

१९१८ से १९२६ तक के इस काल मे मजदूर संघों की संख्या मे काफी वृद्धि हुई। 'महमदाबाद सूती मिल मजदूर संघ' जो अपनी कल्याण क्रियाओं के लिये अभी तक भी एक आदर्श मजदूर संघ माना जाता है, इसी काल मे १९२० मे स्थापित हुआ था। १९२० मे ही स्थापित, 'अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस' की

स्थापना के बारे में हम पहले ही कह आये हैं। १९२२ में 'अखिल भारतीय रेलवे मैनस फंडेशन' बनाई गई, जिससे लगभग सभी रेल सघ सम्बद्ध (Affiliated) हो गये। इस काल में मजदूर संघ आन्दोलन में वास्तव में एकता तथा सहयोग था, जो कि १९२६ के पश्चात् से देखने को नहीं मिलता।

१९२६ से १९३६ तक का काल—इस काल की एक महत्वपूर्ण बात मजदूर संघ आन्दोलन की आपसी फूट और पुनर्मिलन है। १९२६ से कुछ पहले से ही आन्दोलन में साम्यवादियों का प्रभाव बढ़ता जा रहा था। १९२६ में ट्रेड यूनियन कांग्रेस (T. U. C.) के नागपुर के अधिवेशन में कांग्रेस की सत्ता साम्यवादियों के हाथों में आ गई। इस पर नरम दल वालों ने श्री एन० एम० जोशी के नेतृत्व में 'ट्रेड यूनियन फंडेशन' के नाम से मजदूर सघों की एक अलग अखिल भारतीय संस्था बना ली। १९३१ में 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' में फिर विभाजन हुआ। गरम दल के साम्यवादियों ने 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' से अलग हो कर श्री देवपांडे व रानादिव के नेतृत्व में 'रेड ट्रेड यूनियन' कांग्रेस के नाम से एक तीसरी अखिल भारतीय संस्था बना ली। तब पि, यह तीन वर्ष के पश्चात् १९३४ में ही फिर अपनी आदि संस्था, 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' में मिल गई। १९३४ से दोप दोनो संस्थाओं के एकीकरण के प्रयत्न आरम्भ हुये, और अन्त में १९३८ में इन प्रयत्नों की सफलता मिली। तब फिर ट्रेड यूनियन कांग्रेस' के रूप में मजदूर सघों का एक ही अखिल भारतीय संगठन रह गया। इस काल में रेलवे मैन फंडेशन पूर्णतया निष्पक्ष रही।

इस आन्तरिक फूट के बावजूद भी इस काल में मजदूर सघों की संख्या व सदस्यता दोनों ही बढ़ी। आरम्भ में बहुत कम मजदूर सघों ने १९२६ के मजदूर संघ अधिनियम के अन्तर्गत अपने आप को रजिस्टर करवाया, क्योंकि वे रजिस्ट्रेशन के खर्च व अधिनियम के अन्तर्गत वार्षिक विवरण भेजने के झुझ से घबरा चुके थे। परन्तु शीघ्र ही यह प्रवृत्ति मन्द पड़ गई, क्योंकि इससे मिल-मालिकों को मजदूर संघों की मान्यता न देने का यह बहाना मिलता था कि वे (सघ) रजिस्टर्ड नहीं हैं। वैसे इस काल में मिल-मालिकों का मजदूर सघों के प्रति वर्तव सदा ही द्वेषपूर्ण रहा। वे मजदूर संघों व उनके कार्यकर्त्ताओं को अपना तानु समझते रहे। मजदूर सघों के कार्यकर्त्ताओं को नौकरिया न देना, किसी न किसी बहाने से उन्हें नौकरी से अलग कर देना, उन्हें बिना बात गुण्डों में पिटाई देना व अन्य प्रकार से उन्हें डराना व तंग करना, अधिमान मिल-मालिकों का रवैया रहा।

इस काल में भी समय-समय पर, विशेषत १९२७-२८ तथा १९३७-३८ के काल में देरा में (विशेषत बम्बई में) कई एक हड़तालें हुईं। इन्हें कम करने के लिये भारत सरकार ने १९२६ में भारतीय व्यापारिक भण्ड अधिनियम (Indian Trade Disputes Act) पास किया, जिसके अन्तर्गत 'जाच-कचहरियों' ('Courts of Enquiry') तथा 'समझौता मण्डलों' ('Conciliation Boards') की स्थापना

की व्यवस्था की गई। १९२६ की एक और महत्वपूर्ण घटना उद्योगों तथा उद्योगों में काम करने वाले श्रमिकों की दशा तथा मिल-मालिकों व मजदूरों के आपसी सम्बन्धों की जाँच करने तथा सिफारिश करने के लिए 'शाही श्रम आयोग' ('Royal Commission on Labour') की नियुक्ति है। आयोग ने अपनी रिपोर्ट १९३१ में दी।

१९३० के पश्चात् तीन-चार वर्षों तक आर्थिक मन्दी, बढ़ती हुई बेरोजगारी गिरती हुई मजदूरों तथा मजदूर संघ आन्दोलन की भीतरी फूट के कारण मजदूरों को दया काफ़ी खराब रही।

१९३६ से १९४६ तक का काल - १९३६ में द्वितीय महायुद्ध आरम्भ हो गया। युद्ध में सरकार को सहायता देने के प्रश्न पर 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' निष्पक्ष रही। इस पर दम के एक भाग ने भी एम० एम० रॉय के नेतृत्व में अलग होकर 'इण्डियन फ़ेडरेशन ऑफ़ लेबर' (Indian Federation of Labour) के नाम से एक नया केन्द्रीय संगठन बना लिया। फ़ेडरेशन ने सरकार को युद्ध जीतने में पूर्ण सहायता देने की नीति अपनाई। इससे इसे सरकार से वित्तीय तथा अन्य सहायता मिली। परन्तु जनता की सहानुभूति इस के साथ विशेष न थी। ऊपर नेशनल कांग्रेस के नेताओं के जेल में चले जाने से 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' पर साम्यवादियों का प्रभाव छा गया, जो अभी तक चला आ रहा है।

युद्ध काल में वस्तुओं के मूल्य तथा रहन-सहन की खर्गत तेजी से बढ़े। इससे मिल-मालिकों के लाभ भी कई गुना बढ़े। अतः मजदूरों को बढ़ाने की भी आवश्यकता पड़ी। इससे मजदूरों ने मजदूर संघों के संगठन की आवश्यकता को पहले से अधिक अनुभव किया। ऊपर से मजदूर संघों के दोनों केन्द्रीय संगठनों ने भी अपना-अपना कार्य तथा प्रभाव बढ़ाने के प्रयत्न किये। इससे मजदूर संघों की संख्या व उनकी सदस्यता में पर्याप्त वृद्धि हुई। युद्ध काल में उत्पादन को बढ़ाने की आवश्यकता ने मजदूरों व उनके संघों के प्रति सरकार तथा मिल-मालिकों दोनों के दृष्टिकोण में कुछ परिवर्तन को जन्म दिया, और उन्होंने श्रम-कल्याण को बढ़ाने के लिये कुछ पद उठाये।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात्—स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् से मजदूर संघ आन्दोलन ने देश में नयी प्रगति की है। इसके कई कारण रहे हैं। एक तो यह कि देश के स्वतन्त्र होने से मजदूरों में एक नई चेतना आई है। वे यह समझने लगे हैं कि संगठित होकर नये भारत में वे अपनी दशा अधिक आसानी से सुधार सकते हैं। दूसरे, स्वतन्त्रता-प्राप्ति से तुरन्त पहले व तुरन्त पश्चात् बढ़ते दूरे मूल्यों व बढ़ती हुई बेरोजगारी से अपनी रक्षा करने के लिए मजदूर संघों ने नई एक रूपत हड़तालें संगठित की थीं। इनसे मजदूरों को संगठन की शक्ति का आभास मिला, और तब से अब तक समय-समय पर मजदूरों ने अपनी संगठित शक्ति के प्रदर्शन द्वारा अपने लिए कई एक लाभ प्राप्त किये हैं। तीसरे, स्वतन्त्र भारत में राष्ट्रीय

सरकार भी मजदूरों, उनके कल्याण तथा उनके संगठनों के प्रति वही अधिक उदार है। उसने १९४७ में ही मजदूर संघ अधिनियम में संशोधन कर मिल-मालिकों द्वारा प्रतिनिधि मजदूर संघ को गान्यता देना अनिवार्य कर दिया है, यद्यपि इस बात को अभी तक वास्तव में लागू नहीं किया है। १९४८ तथा १९५६ की पुरानी तथा नई औद्योगिक नीति की घोषणाओं में भारत सरकार ने उत्पादन में औद्योगिक शान्ति तथा श्रम के महत्त्व को मानते हुये कारखाने के प्रबन्ध तथा लाभों में मजदूरों को हिस्सा देने के सिद्धांत को माना है। इसके अतिरिक्त, उसने मजदूरों की दशा को सुधारने के लिये कई एक महत्वपूर्ण अधिनियम पास किये हैं, और श्रम पद उठाये हैं। इन सब का अध्ययन हम पहले ही ऊपर कर आये हैं। चौथे, भारतीय प्रजा-सत्प्रवाद में जरा कि सभी प्रौढ़ व्यक्तियों को मत देने का अधिकार है, मजदूरों के संगठन के महत्त्व को भुलाया नहीं जा सकता। अतः विभिन्न राजनीतिक दलों ने मजदूर संघों के अपने-अपने केन्द्रीय संगठन बना लिए हैं। ये केन्द्रीय संगठन मजदूरों में अपना-अपना प्रभाव बढ़ाने के लिए कार्य करते हैं। इसमें भी मजदूर संघ आन्दोलन का विकास हुआ है। परन्तु साथ ही, इससे यह हानि भी हुई है कि आन्दोलन में एकता नहीं रही है, और इसमें राजनीतिकता अधिक आ गई है। मजदूरों की हित-वृद्धि के लिए यह अच्छा नहीं है।

पिछले लगभग ४० वर्षों में मजदूर संघ आन्दोलन ने देश में कितनी प्रगति की है, यह निम्नलिखित आंकड़ों से स्पष्ट हो जायेगा :—

वर्ष	पूँजीकृत मजदूर संघों की संख्या	विवरण भेजने वाले संघों की संख्या	विवरण भेजने वाले संघों की सदस्य-संख्या (सालों में)
१९२७-२८	२९	२८	१०१
१९३२-३३	१७०	१४७	२३७
१९३९-४०	६६७	४५०	५११
१९४५-४६	१,०८७	५८५	८६४
१९४७-४८	२,९६६	१,६२८	१६६१
१९५३-५४	६,०३४	३,३००	२११४

ऊपर की तालिका के आंकड़ों के सम्बन्ध में हमें कुछ बातों का ध्यान रखना चाहिये :—(१) अभी भी सभी मजदूर संघ पूँजीकृत नहीं हैं; वैसे जो मजदूर संघ पूँजीकृत नहीं हैं, वे नाम-मात्र में ही मजदूर संघ हैं। हाँ, मजदूर संघों का पूँजीकृत होना ही उनकी अच्छी सदस्यता अथवा शक्ति को पहचान नहीं है। (२) सभी पूँजीकृत मजदूर संघ सरकार (रजिस्ट्रार) को विवरण नहीं भेजते। अतः संगठित मजदूरों की संख्या का ठीक-ठीक अनुमान नहीं लगाया जा सकता।

वर्तमान स्थिति :—इस समय मजदूर संघों के देश में चार केन्द्रीय संगठन हैं। एक तो १९२० में स्थापित सबसे पुराना संगठन, आखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस (A. I. T. U. C.) ही है। इसमें साम्यवादियों का प्रभुत्व है, और

यह संगठन उन्हीं की विचारधारा में विश्वास करता है। दूसरा केन्द्रीय संगठन 'इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस' (I. N. T. U. C.) है। इसकी स्थापना मई, १९४७ में सरदार पटेल के नेतृत्व में हुई थी। इस नेशनल कांग्रेस का प्रभुत्व है, और यह उसी की विचारधारा में विश्वास करता है। इनमें समय-समय पर मजदूर संघों का सबसे बड़ा संगठन है। मजदूर संघों का एक तीसरा केन्द्रीय संगठन 'हिन्द मजदूर सभा' है जिसकी स्थापना दिसम्बर, १९४८ में समाजवादियों द्वारा की गई थी। सभी ऊपर बनाई गई 'इण्डियन फ़ेडरेशन ऑफ़ लेबर' (Indian Federation of Labour) भी इसी में मिल गई थी। 'हिन्द मजदूर सभा' देश में 'प्रजासत्त्ववादी समाजवाद' ('Democratic Socialism') स्थापित करना चाहती है। चौथा केन्द्रीय संगठन 'यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस' (U. T. U. C.) है। इसकी स्थापना मई १९४६ में प्रो० के० टी० दाह के नेतृत्व में हुई थी। इसका उद्देश्य देश में राजनीतिक दलों से स्वतन्त्र एक मुक्त मजदूर संघ आन्दोलन की स्थापना है।

१९४६ में इन केन्द्रीय संगठनों से संबद्ध मजदूर संघों की संख्या व उनकी सदस्यता इस प्रकार थी :—

संगठन	तालिका सम्बद्ध संघ	सदस्यता (लाखों में)
१. इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस	६१७	६.७२
२. अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस	५५८	४.२३
३. हिन्द मजदूर सभा	११६	२.०४
४. यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस	२३७	१.५६
कुल	<u>१,५३१</u>	<u>१७.५८</u>

इन केन्द्रीय संगठनों तथा इनसे सम्बद्ध मजदूर संघों के अतिरिक्त भी देश में बहुत से ऐसे मजदूर संघ हैं जो न तो पञ्जीकृत हैं और न ही किसी केन्द्रीय संगठन से सम्बद्ध हैं। फिर इन केन्द्रीय संगठनों के अतिरिक्त कुछ उद्योगों के अपने अखिल भारतीय संघ (Federations) हैं, जो इन केन्द्रीय संगठनों में से किसी से भी सम्बद्ध नहीं हैं। उनका अपना स्वतन्त्र अस्तित्व है। ऐसे संघों के कुछ उदाहरण हैं नेशनल फ़ेडरेशन ऑफ़ इण्डियन रेलवेमैन (National Federation of Indian Railway Men), नेशनल फ़ेडरेशन ऑफ़ पोस्ट एण्ड टेलीग्राफ़ वर्कर्स (National Federation of Post & Telegraph Workers), ऑल इण्डिया बैंक एम्प्लॉईज़ एसोसिएशन (All India Bank Employees Association), ऑल इण्डिया पोर्ट एण्ड डॉक वर्कर्स फ़ेडरेशन (All India Port & Dock Workers Fede-



ration), ऑन इण्डिया माइन वर्कर्स फ़ेडरेशन (All India Mine Workers Federation), इण्डियन फ़ेडरेशन ऑफ़ वर्किंग जर्नेलिस्ट्स (Indian Federation of Working Journalists), आदि। तथापि, इन संघानों (Federations) से सम्बद्ध बहुत से मजदूर संघ ऊपर बतलाये गये केन्द्रीय संगठनों में से किसी एक के भी सदस्य हैं। इन संघानों में सबसे अधिक शक्तिशाली संघान नेशनल फ़ेडरेशन ऑफ़ इण्डियन रेलवेमैन है, जिसकी रचना १९५३ में ही रेलवे कर्मचारियों के पहले के दो संघानों : ग्राल इण्डिया रेलवेमैनस फ़ेडरेशन तथा नेशनल रेलवेमैनस फ़ेडरेशन के संमिलन (Merger) से हुई थी। वैसे भी भारतीय मजदूरों में सबसे अधिक संगठित मजदूर रेल कर्मचारी तथा डाक व तार विभाग के कर्मचारी तथा छापाखानों के कर्मचारी हैं।

१९५३-५४ में देश में ६,०३४ पंजीकृत मजदूर संघ थे। इनमें से केवल ३,३०० ने सरकार को अपना विवरण भेजा था। इन ३,३०० संघों की सदस्य संख्या २१-१४ लाख सबसे अधिक पंजीकृत मजदूर संघ पश्चिमी बंगाल (१,४३६), बम्बई (७६५), उत्तर प्रदेश (६२०) तथा मद्रास (५३४) में थे। अधिकांश मजदूर संघ औद्योगिक संघ (Industrial Unions) हैं, अर्थात् ऐसे संघ हैं जो मजदूरों को उद्योग के आधार पर, न कि उनके कार्य व कौशल के आधार पर, संगठित करते हैं। तथापि, इसका एक महत्वपूर्ण अपवाद 'ग्रहमदाबाद टैक्सटाइल सेक्टर एसोसिएशन' है जिसके सम्बद्ध सदस्य 'शिल्प संघ' (Craft Unions) हैं, अर्थात् ऐसे संघ हैं जिनकी सदस्यता एक-एक प्रकार के कार्य करने वालों तक ही सीमित है, जैसे कि सूत पातने वालों का संघ, जुलाहों का संघ, इत्यादि।

**भारत में मजदूर संघ आन्दोलन का भूतार्कन**

ऊपर के विवरण से स्पष्ट है कि विशेषतः द्वितीय महायुद्ध के प्रारम्भ के पश्चात् से भारत में मजदूर संघ आन्दोलन ने पर्याप्त प्रगति की है। मजदूर संघों की संख्या और उनकी सदस्यता दोनों में ही पर्याप्त वृद्धि हुई है। साथ ही, कुछ मजदूर संघों व उनके संगठनों ने मजदूरों को उनके नियोजकों (Employers) से कई एक सुविधाएँ तथा लाभ दिलवाये हैं। तथापि, इस सबके बावजूद भी "भारत में मजदूर संघ आन्दोलन अभी अपनी रचनात्मक अवस्था में ही है।" \* इसकी सदस्यता अभी भी काफी कम है। इसे वास्तव में प्रभावपूर्ण बनने के लिये अपनी सदस्यता को अभी काफी बढ़ाना होगा। साथ ही, अन्य उन्नत देशों के मजदूर संघ आन्दोलनों से तुलना करने पर पता चलता है कि भारत में मजदूर संघ आन्दोलन ठोस तथा स्वस्थ (Sound and Healthy) आधारों पर विकसित नहीं हुआ है। इसके संगठन में कई एक दोष हैं। यदि हम देश में सही अर्थों में औद्योगिक प्रजातन्त्रवाद (Industrial Democracy) कार्यान्वित देखना चाहते हैं, तो यहाँ एक शक्तिशाली तथा स्वस्थ मजदूर संघ आन्दोलन का विकास अत्यावश्यक है। इसके लिये नीचे

\* V. V. Gui : Labour Problem in Indian Industry. p. 50.

हम पहले आन्दोलन के दोषों तथा कठिनाइयों का अध्ययन करेंगे। फिर, आन्दोलन की शक्तिशाली बनाने के उपायों का अध्ययन करेंगे।

भारत में मजदूर संघ आन्दोलन की कठिनाइयाँ तथा दोष

(१) भारत में मजदूर संघ आन्दोलन की पहली कठिनाई यहाँ के भौद्योगिक धर्म का गमनशील (Migratory) होना है। स्वस्थ तथा शक्तिशाली मजदूर संघ आन्दोलन के लिये पहली आवश्यकता यह है कि उद्योगों में काम करने वाले मजदूर स्थाई हों, और उनका अपने काम में हित स्थाई हो। परन्तु भारतीय कारखानों में काम करने वाले मजदूरों का एक बड़ा भाग ऐसा है, जो गांवों से आता है, और जिनका गांवों से सम्बन्ध बना रहता है। बहुत से लोग तो जित दिनों गांवों में खेती में काम नहीं होता, उन दिनों के लिये कारखानों में नौकरी करने आ जाते हैं। ऐसे लोगों का इस अस्थायी काम में व काम की दशाओं, आदि में कोई स्थाई हित नहीं होता। अतः वे मजदूर संघों व उनकी क्रियाओं में कोई रुचि नहीं रखते। काम की दशाएँ, आदि समतोषजनक न होने पर वे मजदूर संघों के द्वारा अपनी दशा सुधारने के लिये प्रयत्न करने के स्थान पर काम छोड़ कर वापिस गांवों में चले जाते हैं।

(२) अधिकांश भारतीय श्रमिक अनपढ़ हैं। वे मजदूर संघों और उनके महत्त्व से अनभिज्ञ हैं। मजदूरों में से ही उनके नेता न निकलने के दोष का भी यह एक प्रमुख कारण है।

(३) भारत में मजदूरी की दरें बहुत नीची हैं। इसके कारण बहुत बार गरीब मजदूर मजदूर संघ का मामूली जवाब भी नहीं दे पाता। इससे जहाँ एक ओर बहुत से मजदूर संघों के सदस्य नहीं बनते, वहाँ दूसरी ओर मजदूर संघों की वित्तीय दशा बड़ी कमजोर रहती है, और वे द्रव्य की कमी के कारण अपने बहुत से कार्यों, विशेषतः कल्याण-कार्य नहीं कर पाते।

(४) नीची मजदूरी के कारण मजदूरों का रहन-सहन का स्तर भी नीचा होता है, और उनमें शक्ति की कमी होती है। उधर उन्हे दिन में लम्बे घंटे काम करना होता है। फल यह होता है कि मजदूर संघ की क्रियाओं में भाग लेने के लिये उनके पास न तो शक्ति ही होती है और न ही समय होता है।

(५) भारतीय मजदूरों में भाषा, जाति, धर्म, प्रान्त, रीति-रिवाज, आदि के आधार पर विभाजन देश में शक्तिशाली मजदूर संघ आन्दोलन के विकास के मार्ग में एक और बाधा है। ये विभाजन मजदूरों को एक नहीं होने देते। बहुत बार नियोजक तथा उनके कारिन्दे इन विभाजनों का अनुचित लाभ उठाते हैं, और मजदूरों-मजदूरों को आपस में लड़वा देते हैं।

(६) दलालों (Jobbers) तथा नियोजकों का अत्याधिक विरोध भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन की एक और कठिनाई है। मजदूर संघ के बनने से दलालों (Jobbers) का मजदूरों में प्रभाव कम होता है। उधर नियोजक मजदूर संघों को सभी शरारतों की जड़ समझते हैं। वे आसानी से यह अनुभव नहीं करते कि शक्ति-

माली मजदूर संघ औद्योगिक शान्ति तथा स्याइत्व के लिये अत्यावश्यक हैं। उनमें से कुछ नियोजक तो भले-बुरे हर तरीके से मजदूरों की एकता को भंग करने में प्रयत्नशील रहते हैं। इसके लिये वे गुप्तचरो व गुण्डों को रखते हैं। गुप्तचरों के द्वारा मजदूर कार्यकर्ताओं की क्रियाओं व गतिविधियों का पता रखते हैं, उन्हें घूस या अन्य लालच देकर फुसलाने का प्रयत्न करते हैं, या जाति, धर्म अथवा भाषा आदि की बात को लेकर उनमें आपस में फूट डेलवा देते हैं। इस प्रकार क़ाबू न आने वाले कार्यकर्ताओं को गुण्डों से पिटाया तक देते हैं अथवा और तरह से उन्हें डराते-धमकाते व तग करते हैं। डा० राधाकमल मुखर्जी ने अपनी पुस्तक 'इण्डियन वर्किंग क्लास' ('Indian Working Class') में इस कठिनाई का विशेष रूप से उल्लेख किया है।

इन बाह्य कठिनाइयों के अतिरिक्त भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन के संगठन में निम्नलिखित आन्तरिक दोष हैं:—

(१) भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन का एक बहुत बड़ा आन्तरिक दोष यह है कि आज भी इसका नेतृत्व स्वयं मजदूरों के हाथों में न होकर भ्रष्ट, बाहर के लोगों, विशेषतः राजनीतिक कार्यकर्ताओं, के हाथों में है। इसका एक प्रमुख कारण स्वयं मजदूरों की निर्धनता तथा निरक्षरता रही है। निर्धन होने के कारण मजदूर आगे बढ़ कर मजदूर संघ का कार्य इसलिये नहीं करना चाहते, क्योंकि इससे उन्हें मिल-मालिक द्वारा नौकरी से हटा दिये जाने का अथवा अन्य प्रकार से तग किये जाने का भय होता है। अनपढ़ होने के कारण वे मजदूर संघों के संगठन का भली भाँति महत्व नहीं समझते, और न ही उनके सफल संगठन की पर्याप्त क्षमता रखते हैं। इसके अतिरिक्त स्वतन्त्रता-प्राप्ति से पूर्व देश के सभी लोगों का पहला उद्देश्य देश की विदेशियों की गुलामी से मुक्त करवाना था। अतः मजदूर भी राजनीतिक कार्यकर्ताओं के प्रभाव से अछूरे नहीं रह सकते। और फिर हमें यह भी मानना पड़ेगा कि भारत की विविष्ट परिस्थितियों में यह बाहर के लोगों व राजनीतिक कार्यकर्ताओं के प्रयत्नों के फलस्वरूप ही है देश में वर्तमान मजदूर संघ आन्दोलन की नींव पड़ सकी। परन्तु साथ ही, यह भी सत्य है कि इधर इनके कारण आन्दोलन को कई एक हानियाँ भी हुई हैं। एक सबसे बड़ी हानि तो यही हुई है कि इससे मजदूरों में एकता नहीं है। जैसा कि हम ऊपर बता आये हैं, विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रभुत्व में इस समय मजदूर संघों के चार केन्द्रीय संगठन हैं। फिर, ये बाहरी लोग मजदूरों की समस्याओं व कठिनाइयों को अच्छी प्रकार नहीं समझते। उनका इनके बारे में ज्ञान आत्म-अनुभव पर आधारित न होकर दया तथा लोकोपकार की भावना पर आधारित होता है। बहुत से 'बाहर के लोग' तो किसी न किसी स्वार्थ को सामने रख कर ही आन्दोलन में शामिल होते हैं। ऐसे लोग सच्चे शब्दों में मजदूरों के हितों नहीं होते। उन्हें बहुत बार मजदूरों का भी विश्वास व सहयोग नहीं मिलता। फिर, ये 'बाहरी लोग' बहूधा उद्योग की प्राथमिक बातों को नहीं

जानते । अतः वे मिल-भालिको से बात-चीत में ज्ञान के समान स्तर पर नहीं मिल पाते । इस सबसे आन्दोलन कमजोर पड़ता है । आन्दोलन की स्वस्थ तथा शक्तिशाली बनाने के लिये आवश्यक है कि इसके नेता मजदूरों में से ही हों ।

(२) भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन में एकता का अभाव इसकी एक और कमजोरी है । यहां 'एक उद्योग में मजदूरों का एक संघटन' होने के स्थान पर एक से अधिक प्रतिस्पर्धी संघटन हैं, और प्रत्येक समरन अपने-अपनी उस उद्योग के मजदूरों का वास्तविक प्रतिनिधि बतलाता है । यह बात कारखाने के और राष्ट्रीय दोनों स्तरों पर है । केंद्रीय संघटनों की अनेकता की बात हम पहले ही ऊपर कह चुके हैं । इससे मजदूरों की सामूहिक रूप से सोदा करने की क्षिति कमजोर होती है, और वे अपनी उचित मांगों को भी पूरा नहीं करवा पाते । यदि एक संघ नियोजक से एक बात पर सहमत होता है, तो दूसरा उसी पर असहमत होता है और किसी अन्य बात पर जोर देता है । नियोजक मजदूरों के इस आपसी विरोध का लाभ उठाते हैं, और साथ ही स्वहित में इसे और बढ़ावा देते हैं ।

(३) भारत में अधिकांश मजदूर संघ बहुत छोटे आकार के हैं और, उनके वित्तीय साधन अत्यन्त अपर्याप्त हैं ।

१९५२-५३ में विवरण भेजने वाले मजदूर संघों में से ६५% संघ ऐसे थे जिनमें से प्रत्येक की सदस्य-संख्या ३०० से भी कम थी ।\* इसका एक कारण तो एक ही उद्योग में कई एक प्रतिस्पर्धी मजदूर संघों का होना है, और दूसरा तथा अधिक महत्वपूर्ण कारण यह है कि देश में मजदूर संघ आन्दोलन ऊपर लिखी विभिन्न कठिनाइयों से अभी मजदूरों में घर नहीं कर गया है । इसका फल यह होता है कि उनके पास चन्दे के रूप में बहुत कम रकमा घा पाता है । सदस्यता बढ़ाने के लिये मजदूर संघ प्रति सदस्य चन्दा भी बहुत कम रखते हैं । परन्तु मजदूरों की सामान्य निर्धनता के कारण वह भी नियमित रूप से एकत्र नहीं हो पाता । मजदूर संघ सदस्यता कम होने के भय से चन्दा न देने वालों के विरुद्ध भी कुछ कारवाई नहीं करते, और न ही उनकी सदस्यता आसानी से समाप्त करते हैं । देश में सशक्त मजदूर संघ आन्दोलन के विकास के लिये पर्याप्त वित्तीय साधनों का होना आवश्यक है ।

(४) मुख्यतः वित्तीय साधनों की कमी के कारण भारतीय मजदूर संघ पूर्णकालिक सदैवतनिक कर्मचारी (Whole-time Paid Employees) तथा प्राविधिक विशेषज्ञों (Technical Experts) नहीं रख सकते । वे संघ के काम को चलाने के लिये अर्धवैतनिक (Honorary) कार्यकर्ताओं की सेवाओं पर निर्भर होते हैं । परन्तु ऐसे कार्यकर्ता अपना पूरा समय तथा ध्यान इस ओर नहीं लगा सकते । इससे संघ का कार्य ठीक प्रकार से नहीं हो पाता ।

(४) भारत में मजदूर संघ मुख्यतः सामरिक (Militant) कार्य ही करते हैं। अपने बल्ल्याण-कार्यों की ओर बलपूर्वक ध्यान ही नहीं देते। फल यह होता है कि मजदूरों का ऐसे संघों में हित स्थाई नहीं होता। जब कभी मिल-मालिक से कोई झगडा, आदि दावत होनी है, तो मजदूर संघ कुछ समय के लिये जाँदित हो उठता है। जल्ले, प्रदर्शन, प्रतिवाद (Protest)। दावत चीठ और हटताल. आदि होती हैं। दावत समाप्त हो जाने पर फिर सब-कुछ शान्त हो जाता है। मजदूर संघ को मजदूरों का स्थाई तथा जाँदित संगठन बनाने के लिये उसे उस्त्याण कार्यों में समान रूचि लेनी चाहिये। परन्तु यहा फिर बल की कर्म आ खती होती है। भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन को शक्तिशाली बनाने के उपाय—

एक शक्तिशाली मजदूर संघ आन्दोलन मजदूरों के हितों की रक्षा करने के लिये तथा देश में औद्योगिक शान्ति रखकर उत्पादन में वृद्धि करने के लिये अत्यन्त आवश्यक है। ऊपर हम पढ आये हैं कि भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन अभी स्वस्थ तथा शक्तिशाली नहीं है। इसे ऐसा बनाने के लिये निम्नलिखित उपायों को अपनाना आवश्यक है—

(१) शक्ति की पहली शक्ति एकता है। ऊपर हम पढ आये हैं कि भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन में इस एकता का अभाव है। अतः यह अत्यन्त आवश्यक है कि मजदूर जाति, भाषा, धर्म, प्रान्त आदि के भेद-भावों को छोड़कर अपने आप को एक वर्ग का मानें। उनका हित इसी में है। फिर, 'एक उद्योग में एक मजदूर संघ' ('One Union in One Industry') तथा सभी मजदूर संघों का केवल एक शक्तिशाली केन्द्रीय संगठन होना चाहिये। इसके लिए मजदूर संघ आन्दोलन में जो राजनीतिकता आई हुई है, उसे समाप्त करना आवश्यक होगा, क्योंकि आन्दोलन की वर्तमान फूट का सम्बन्ध सबसे बड़ा कारण यह राजनीतिकता है। इसके लिए मजदूरों में शिजा तथा प्रचार के द्वारा एकता की भावना को जाग्रत करना होगा।

(२) मजदूर संघ आन्दोलन का नेतृत्व स्वयं मजदूरों के हाथों में होना चाहिये। हाँ, कुछ समय तक 'बाहर के लोगों' से उन्हें इस दिशा में कुछ सहायता तथा मार्ग दर्शन अवश्य मिलना चाहिये। इस समय आन्दोलन का नेतृत्व अधिकांशतः राजनीतिकों (Politicians) के हाथों में है। मजदूरों की आपसी प्रतिस्पर्धा का यह एक मुख्य कारण है। अब स्वस्थ तथा संयुक्त (United) मजदूर संघ आन्दोलन के लिए आवश्यक है कि इसका नेतृत्व स्वयं मजदूरों के हाथों में हो।

(३) मजदूर संघ आन्दोलन को मजबूत बनाने के लिये यह भी आवश्यक है कि मजदूर संघों की सदस्यता तथा वित्तीय साधनों में वृद्धि हो। इस सम्बन्ध में सब कार्यकर्ताओं का उद्देश्य सब प्रतिगत सदस्यता होनी चाहिये। साथ ही, सदस्यों से नियमित रूप में चन्दा एकत्र किया जाना चाहिये। इन दोनों बातों में मजदूर

संघों की वित्तीय दशा सुधरेगी। परन्तु इसके लिये संघ कार्यकर्ताओं को मजदूरो में काफी अधिक काम करना पड़ेगा।

(४) कल्याण-कार्य—मजदूर संघों को मजदूरो के कल्याण सम्बन्धी कार्यों जैसे कि उनकी शिक्षा, चिकित्सा, मनोरंजन, आदि का प्रबन्ध करना, तथा बीमारी, बेरोजगारी, मृत्यु आदि आपत्ति के समय में उन्हें अर्थ-सहायता देना, आदि पर अधिक जोर देना चाहिये। अभी तक अधिकांश मजदूर संघ ऐसा न कर के अपना बहुत कम करके मुख्यतः हड़ताल आदि करवा कर नियोजकों से मजदूरो की मांगों को पूरा करवाने का ही कार्य करते हैं। इसका एक मुख्य कारण मजदूर संघों के पास वित्त की कमी है। अतः इन कल्याण कार्यों को करने के लिए भी मजदूर संघों की सदस्यता तथा वित्तीय साधनों को बढ़ाना आवश्यक है। इसके लिये मजदूर संघों को अलग से 'कल्याण कोष' ('Benefit Funds') रखने चाहियें। महमदाबाद का 'टेक्सटाइल लेबर एसोसिएशन' अपनी आय का ६० से ७० प्रतिशत तक भाग इन कल्याण-कार्यों पर व्यय करता है। इससे वह संघ देश के अन्धे मजदूर संघों में प्रथम है। अन्य मजदूर संघों को भी इस दिशा में उसका अनुसरण करना चाहिये।

(५) हड़ताल कोष (Strike Funds)—श्री वी० वी० गिरि का सुझाव है कि हड़तालों को सफल बनाने के लिए और इस प्रकार मजदूरों, मिल-मालिकों तथा सरकार सभी की आँखों में उनका मान बढ़ाने के लिए आवश्यक है कि मजदूर संघ अलग से हड़ताल कोष रखें। हड़ताल के दिनों में मजदूरों को इस कोष से सहायता दी जानी चाहिये। इससे मजदूरो को बड़ा सम्बल मिलेगा, और उनका उत्साह बढ़ेगा।

(६) पूर्ण कालिक सवैतनिक कार्यकर्ता तथा प्रावैधिक विशेषज्ञ (Whole-time Paid Workers & Technical Experts)—मजदूर संघों को अपना कार्य नियमित रूप से बढ़ाने व सुचारु रूप से चलाने के लिये पूर्णकालिक सवैतनिक तथा प्रशिक्षित कार्यकर्ता रखने चाहियें। केवल अवैतनिक कार्यकर्ताओं से काम नहीं चल सकता। इसके प्रतिरक्त, प्रत्येक उद्योग के मजदूर संघों के राष्ट्रीय संघान को ऐसे प्रावैधिक विशेषज्ञ नोकर रखने चाहियें, जो उस उद्योग की प्रविधि तथा अन्य बातों से पूर्णतया परिचित हों, जिससे कि मिल-मालिकों से बात-चीत के समय उनकी सेवाओं का प्रयोग किया जा सके, और मजदूर संघ केवल इस कारण से घाटे में न रहे कि उनके नेताओं को उद्योग के सभी पहलुओं के बारे में पूर्ण ज्ञान नहीं है।

(७) मजदूर संघता में प्रशिक्षण (Training in Trade Unionism)—मजदूरों में से मजदूर संघों के नेता तथा कुशल कार्यकर्ता निकालने के लिये मजदूर संघता में प्रशिक्षण की सुविधाओं की व्यवस्था करना आवश्यक है। इसके लिये धानसफोट के 'रेस्किन विशालय' जैसे धर्म विद्यालयों को देश के विभिन्न भागों में खोलना चाहिये। हाल ही में कसकस्ता में 'एशियन मजदूर राध विद्यालय' की

स्थापना से इस दिशा में पहला कदम उठाया जा चुका है। इसी प्रकार के और कई एक विद्यालय देश में खोले जाने चाहियें। दूसरी पंच वर्षीय योजना में भी श्रमिकों की प्रशिक्षण के बारे में व्यवस्था की गई है। मजदूरों तथा मजदूर संघों के कार्य-कर्ताओं की शिक्षा तथा ज्ञान वृद्धि के लिए सरल भाषा में रचि पूर्ण मजदूर संघ पत्रिकाएँ भी प्रकाशित की जानी चाहियें। मजदूर संघों के हाथों में शिक्षा तथा प्रचार का यह अच्छा यन्त्र होगा। इस समय भी मजदूर संघों के केन्द्रीय संगठन अपनी अपनी पत्रिकाएँ निवास्तते हैं। इन में मजदूरों की समस्याओं के अध्ययन पर अधिक दल दिया जाना चाहिये।

(८) मजदूरों व मजदूर नेताओं के दायित्व—मजदूरों व उनके नेताओं को मजदूरों के केवल अधिकारों को ही नहीं, बल्कि उनके कर्तव्यों व दायित्वों को भी सदा ध्यान में रखना चाहिये। संघ के कार्यकर्ताओं को मजदूरों में अनुशासन व उत्तरदायित्व की भावना का विकास करना चाहिये और उन्हें यह अनुभव कराना चाहिये कि उचित मजदूरी के बदले में उचित काम भी करना चाहिये। इससे शुभेच्छा के वातावरण का जन्म होगा, जिसमें मजदूर अपनी माँगों को अधिक भासानी से पूरा करवा सकेंगे।

(९) नियोजक तथा सरकार का मजदूर संघों के प्रति दृष्टिकोण—

मिल-मालिकों तथा सरकार को यह बात पूर्यंतया अनुभव कर लेनी चाहिये कि मजदूर संघ भाज के औद्योगिक समाज की आवश्यकता है, और कि देश में औद्योगिक दाम्नि को बनाये रखने और उत्पादन को बढ़ाने के लिये स्वस्थ तथा समकत मजदूर संघ आन्दोलन अनिवार्य है। हमें की बात है कि देश की राष्ट्रीय सरकार इस बात को अनुभव करती है। मिल-मालिकों को भी चाहिये कि वे भी मजदूर संघों के प्रति अपनी पुरानी द्वेष-भावना का त्याग कर, उन्हें उचित मान तथा मान्यता प्रदान करें। यह उन्हीं के हित में है। एक समाजवादी दंग के समाज में देश में जिसकी स्थापना का उद्देश्य हमने अपने सामने रखा है, यही दृष्टिकोण मान्य हो सकता है इससे भिन्न नहीं। भाया है इन ऊपर बताये विभिन्न उपायों के अपनाते से भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन एक स्वस्थ तथा समकत आन्दोलन बन सकता है।

### University Questions

1. 'If Indian labour does not co-operate with employers in increasing production, not only the community but also labour will suffer. Examine carefully this statement. (Agra, 1958)

2. In what respects have trade unions in India helped to improve the working and living conditions of factory labour ?

(Agra, 1957)

3. To what extent is social security guaranteed to industrial and agricultural workers in India ? How would you proceed to extend its scope ?

(Agra, 1956)

4. Write short notes on:—

(a) Factory Legislation.

(b) Labour welfare.

(Agra, 1956)

5. What are the basic functions of a trade union ? Do you think our trade unions have discharged their functions satisfactorily ?

(Agra, 1954)

6. Describe the landmarks in the history of factory legislation in India during the past forty years. Discuss their influence on the efficiency of labour.

(Agra, 1953)

7. Suggest methods for the promotion of better management-labour relations in India. Consider the measures adopted by our Parliament in this regard.

(Agra, 1952)

8. Analyse the reasons for the retarded growth of Indian trade unionism. In what manner can the Trade Union Act, 1947 influence its future ? Expound

(Agra, 1951)

9. Write a note on the working conditions in factories in India. What has the Government done to improve these in recent years.

(Rajputana, 1956, 1952)

10. Look into the working of Trade Unions in India and offer your suggestions to improve their status and efficiency.

(Rajputana, 1953)

11. Survey briefly the development of trade union movement in India. What are the main obstacles to its healthy growth.

(Rajputana, 1953) (Parna, 1955)

12. Write a comprehensive note on the trade union movement in India.

(Punjab, 1954)

13. State precisely what has been done in India in the direction of improving the conditions of life and work of the industrial labour.

(Punjab, 1954)

14. Discuss the extent to which minimum wages have been fixed in India. How are minimum wages determined ?

(Banaras, 1954)



## अध्याय २७

### भारत में यातायात

(Transport in India)

#### प्रारम्भ

यातायात प्रणाली में वे सभी साधन आते हैं, जो व्यक्तियों अथवा वस्तुओं को एक स्थान से दूसरे स्थान तक लाने में जाने में सहायता देते हैं। ये साधन एक ही प्रकार के नहीं होते। इनमें जाने-आने के मार्ग व वाहक के आधार पर कई प्रकार की भिन्नता होनी है। जैसे साधारणतया मार्ग का चुनाव वाहक का रूप भी निर्धारित होता है। इन यातायात के साधनों का बहुधा निम्नलिखित दो वर्गों में विभाजन किया जाता है—

(अ) यातायात के वे साधन जो प्राकृतिक मार्गों जैसे समुद्र, नदिया, आकाश अथवा वायु पथ का प्रयोग करते हैं। इनके उदाहरण हैं पानी के जहाज, नौकाएँ, वायुयान, आदि।

(आ) यातायात के वे साधन जो कृत्रिम मार्गों, जैसे रेल की पटरी, सड़क, आदि का प्रयोग करते हैं। इनके उदाहरण हैं—रेल, मोटरकार, मोटर बस, मोटर-साइकिल ट्राम, टाया, बैलगाड़ी, साइकिल आदि।

परन्तु हम महा यातायात के साधनों का अध्ययन निम्नलिखित वर्गीकरण के आधार पर करेंगे—

(१) भूमि यातायात—इसके आगे दो भाग हैं—(अ) रेल यातायात, व (आ) मजद यातायात, (२) जल यातायात, और (३) वायु यातायात।

#### महत्व—

वर्तमान युग में आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, प्रशासकीय अथवा युद्ध सम्बन्धी किसी भी गतिविधि से देखा जाय, यातायात व संचार के समुन्नत व विविध माननों का बहुत अधिक महत्व है। ससार के सभी देशों में विभिन्न क्षेत्रों में जिनकी अधिक प्रगति यातायात व संचार के साधनों के विकास के बाद की है, उतनी बहुमुखी प्रगति इतिहास के पहले किसी भी युग में नहीं की थी। इसीलिए डॉ॰ मार्शल ने कहा है कि 'यदि कृषि और उद्योग राष्ट्रीय आकार के शरीर एक अस्थिमा है तो संचार के साधन इसके स्नायु हैं।' किप्लिंग ने तो यह तक कहा है कि "यातायात ही सम्पत्ति" है। आज जो विश्व के सभी देश एक दूसरे के इतने अधिक समीप आ गये हैं, और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध इतने अधिक महत्वपूर्ण हो गये हैं, यह भी यातायात व संचार के साधनों के विकास का ही परिणाम है।

भारत जैसे देश में, जो कि आकार में एक उप-महाद्वीप है, जिसके विभिन्न भागों में हजारों मील का अन्तर है, जिसकी सीमायें हजारों मील लम्बी हैं, जिसमें लाखों की संख्या में छोटे-छोटे गांव हैं, जिसमें करोड़ों व्यक्ति निवास करते हैं, जिसमें बहुत से अविकसित क्षेत्र विकास के लिये पड़े हैं, वहां यातायात व संचार के समुन्नत साधनों का होना तो और भी अधिक आवश्यक तथा महत्वपूर्ण है। कृषि, उद्योग, वाणिज्य तथा व्यापार अथवा अन्य किसी भी आर्थिक क्रिया का विकास, यातायात व संचार के साधनों के विकास के बिना संभव नहीं है। देश के कुशल प्रशासन तथा राष्ट्रीय सुरक्षा और सामाजिक एवं सांस्कृतिक विकास के लिये भी यातायात व संचार के सुविकसित साधन अत्यन्त आवश्यक हैं। इसीलिये देश की पहली तथा दूसरी दोनों पंच वर्षीय योजनाओं में यातायात व संचार के साधनों के विकास को बहुत अधिक महत्व दिया गया है, और आगे की पंच वर्षीय योजनाओं में ऐसा ही महत्व दिया जाता रहेगा।

नीचे हम भारत में यातायात के विभिन्न साधनों—रेलों, सड़कों, जल यातायात तथा वायु यातायात का वारी-वारी अध्ययन करते हैं।

## भारत में रेलें' (Railways in India)

### संक्षिप्त इतिहास

भारतीय रेलें आज १०५ वर्ष पुरानी हो चुकी हैं। सबसे पहली रेलवे लाइन बम्बई और थाना के बीच २० अप्रैल, १८५३ को जी० आई० पी० (G. I. P.) नाम की रेल कम्पनी द्वारा चालू की गई थी। वैसे तो भारत में रेलें चालू करने का काम सन् १८३१-३२ में ही सोच लिया गया था। परन्तु २०-२१ वर्ष देश का सर्वेक्षण (Survey) करने तथा रिपोर्ट आदि तैयार करने में ही लग गये। अन्ततः भारत के तत्कालीन गवर्नर-जनरल, लार्ड डलहौजी के प्रयासों द्वारा १८५३ में ऊपर बतलाई गई पहली रेल लाइन देश में खोली गई। नीचे हम भारत में इसके बाद का रेलों के विकास का संक्षिप्त इतिहास देते हैं—

### (१) पुरानी गारण्टी प्रणाली (Old Guarantee System) (१८५६-१८६६)—

भारत में रेलें बनाने का काम पहले पहल गारण्टी प्रणाली द्वारा आरम्भ हुआ। यह प्रणाली १८५६ से १८६६ तक चली। इस प्रणाली के अन्तर्गत सरकार ने निजी रेल कम्पनियों को कुछ शर्तों पर रेल की लाइनें बनाने तथा रेलें चलाने का ठेका दिया—

(i) सरकार ने निजी कम्पनियों को रेलों में उनकी जमी हुई पूंजी पर ४½% से ५% के बीच ध्याज की दर की स्थूलतम गारण्टी दी;

(ii) उन कम्पनियों को बिना मूल्य के भूमि प्रदान की गई;

(iii) सरकार के ये ठेके १६ वर्ष के लिये थे, परन्तु यदि सरकार चाहे तो २५ अथवा ५० वर्ष के पदचात रेलों की खरीद सकती थी। उक्त गारण्टी के कारण

निजी कम्पनियों ने रेल-निर्माण में भित्तब्ययिता की ओर विशेष ध्यान नहीं दिया, जिसके परिणामस्वरूप उन्हें लाभ के स्थान पर हानि हुई, और घाटा (लगभग २० करोड़ ६० का) भारत सरकार को भरना पड़ा। इस दोष के कारण १८६६ में सरकार ने इस प्रणाली को त्याग दिया। इस प्रणाली के अन्तर्गत १८६६ तक कुल ४,२५५ मील लम्बा रेल-मार्ग बन पाया।

(२) राज्य द्वारा रेलों का निर्माण तथा प्रबन्ध (१८६६-१८८१)—

१८६६ में सरकार ने रेलें बनाने और उनका संचालन करने का काम स्वयं अपने हाथों में ले लिया और उसने निजी कम्पनियों की तुलना में कहीं नीची लागत पर रेल-मार्गों का निर्माण किया। सस्ते प्रकार के मीटर नाप (Meter Gauge) या छोटी लाइन का प्रचलन भी इसी काल में आरम्भ हुआ। परन्तु सरकार इस नीति को अधिक समय तक न चला सकी क्योंकि देश में समय-समय पर पड़ने वाले प्रतापों से जनता की रक्षा करने के लिये रेल-निर्माण का कार्य अधिक तेजी से चलाने की आवश्यकता थी। इस सम्बन्ध में १८८० के अज्ञात आयोग ने सिफारिश की थी कि शीघ्र ही ५००० मील लम्बी रेलें और बनाई जायें। उन्हीं दिनों अफगानिस्तान की लड़ाई ने भी रेलों का तेजी से विकास आवश्यक बना दिया। उधर सरकार के पास पूँजी की कमी थी, और भारत मन्त्री का यह मत था कि भारत सरकार को एक वर्ष में २५ लाख पौंड से अधिक पूँजी रेल-निर्माण पर व्यय नहीं करनी चाहिये। अतः सरकार को अपनी नीति बदलनी पड़ी और निजी कम्पनियों का सहयोग पुनः प्राप्त करना पड़ा।

१८८१-८२ में देश में रेलों की कुल लम्बाई ६,८७५ मील थी, जिसमें से ६,१३२ मील निजी कम्पनियों के स्वामित्व में और शेष राज्य के स्वामित्व में थी। इस काल में भी सरकार को कुल १५ करोड़ ६० की हानि उठानी पड़ी।

(३) मिश्रित साहस—नई गारंटी प्रणाली (१८८१-१९००)—नई नीति के अन्तर्गत सरकार ने केवल अनुत्पादक रेलों का निर्माण अपने हाथों में रखा और लाभदायक अथवा उत्पादक रेलों का निर्माण निजी रेल कम्पनियों को सौंप दिया। इस बार इन कम्पनियों से जो ठेके किये गये, वे नई गारंटी प्रणाली के नाम से प्रसिद्ध हैं। इसकी शर्तें सरकार के अधिक अनुकूल थीं। इस बार सरकार ने केवल ३३% व्याज की गारंटी दी, कम्पनियों द्वारा अपने अतिरिक्त लाभ का  $\frac{1}{2}$  भाग सरकार को देना तैयार पाया गया। प्रथम २५ वर्ष के पश्चात् फिर आगे प्रति १० वर्ष के पश्चात् इन ठेकों पर विचार किया जाना था, और कम्पनियों को पूँजी चुकाने के पश्चात् रेलों पर भारत मन्त्री का अधिकार हो जाना था।

१९०० में भारत में रेल मार्ग की कुल लम्बाई २४,७५२ मील थी। तब तक दो रेलों को छोड़ कर, पुरानी गारंटी प्रणाली की दोष सभी रेलें राज्य के स्वामित्व में आ चुकी थी, यद्यपि इन में से अधिकांश का प्रबन्ध नये ठेकों के द्वारा पुरानी कम्पनियों को ही दे दिया गया था।

(४) प्रथम महायुद्ध से पहले का काल (१९००—१९१४)—बीसवीं शताब्दी के आरम्भ से ही रेलों का विस्तार पहले से अधिक तेजी से होने लगा, और रेलें घाटे के स्थान पर लाभ भी देने लगीं। १९०१ में रेलों के प्रशासन व कार्य-करण की जांच करने के लिए राबर्टसन समिति की नियुक्ति की गई। इस समिति की केवल एक सिफारिश यानी गई, जिसके अनुसार १९०५ में 'रेलवे मण्डल' (Railway Board) की स्थापना की गई, और रेलों का प्रशासन इस मण्डल को सौंप दिया गया। १९०७ में एक और समिति (मैके समिति) की नियुक्ति की गई, जिसकी सिफारिश पर १९०८ में रेलवे मण्डल का पुनर्संगठन कर, उसे पहले से अधिक अधिकार दिये गये। १९०० से १९१४ तक के इस काल में भारत में मील से भी अधिक लम्बी रेल लाइनें और बनाई गईं। १९१४-१५ में भारत में रेल मार्ग १०,००० की कुल लम्बाई ३४,२८५ मील हो गई थी, और भारतीय रेलों में कुल लगभग ५१९ करोड़ रु० की पूंजी लग चुकी थी।

(५) प्रथम महायुद्ध काल (१९१४—१९२०) - १९१४ में प्रथम विश्व युद्ध आरम्भ हो गया। युद्धकाल में रेलों का विकास कार्य बिल्कुल रुक गया, और उन पर बहुत अधिक भार पड़ा जिससे उनकी बहुत अधिक चिसाई हुई, और बाहर से सामान मगवाने की सुविधा न होने के कारण उनकी मरम्मत आदि भी पूरी तरह से न हो सकी।

(६) युद्धोत्तर काल (१९२०—१९३०)—१९२० तक गारन्टी कम्पनियों की रेल लाइनों का स्वामित्व तो राज्य ने प्राप्त कर लिया था, परन्तु उनमें से आनकाश का प्रबन्ध इन निजी कम्पनियों को ही दे दिया गया था। भारतीय जनता को इस प्रबन्ध से कई एक शिकायतें थी, जैसे किंतीसरे दर्जे के यात्रियों को कोई सुविधायें प्राप्त नहीं थी, रेलों की दरें अनुचित थी, और रेलें भारतीय उद्योगों और व्यापार की आवश्यकताओं के अनुसार यातायात सुविधायें प्रदान नहीं कर पा रहीं थी। अतः भारतीय जनता रेलों के सरकार द्वारा प्रत्यक्ष प्रबन्ध के पक्ष में थी। तदनुसार, नवम्बर १९२० में सर विलियम एक्वर्थ की अध्यक्षता में इन विभिन्न विषयों की जांच करने के लिए एक रेल जांच समिति की नियुक्ति की गई। इस समिति ने निम्नलिखित महत्वपूर्ण सुझाव दिये :—

(i) भारतीय रेलों का प्रबन्ध सरकार द्वारा होना चाहिये, न कि निजी कम्पनियों द्वारा।

(ii) रेल वित्त को सामान्य वित्त से अलग कर दिया जा, ताकि रेलों का समुचित विकास हो सके।

(iii) निजी कम्पनियों के ठेके, उनकी अवधि के समाप्त होते ही, समाप्त कर दिये जाय, और भाड़े न बढ़ाये जाय।

(iv) रेल मण्डल का पुनर्संगठन किया जाय, और जनमत के प्रतिनिधित्व के लिये केन्द्रीय व स्थानीय सलाहकार समितियां बनाई जाय।

(v) रेलों और जनना के बीच रेल किराया सम्बन्धी झगड़ों का निराकरण करने के लिये एक ट्रिब्यूनल (Railway Rates Tribunal) स्थापित किया जाय ।

भारत सरकार ने समिति के इस अन्तिम सुझाव को छोड़कर, रेल सभी सुझाव स्वीकार कर लिये, और उन्हें कार्यान्वित भी किया । अधिकांश रेलों का प्रबन्ध उसने अपने हाथों में ले लिया । १९०४ में रेल वित्त को सामान्य वित्त से अलग कर दिया । रेलों में भारतीयों को अधिक नौकरियाँ दी जाने लगी । रेल-दर ट्रिब्यूनल के स्थान पर सीमित अधिकारों वाली एक सलाहकार समिति की नियुक्ति की गई । १९२० से १९३० के दस वर्षों में लगभग ५ हजार मील लम्बी और रेल लाइनें बनाई गईं । १९२६-३० में रेल मार्गों की कुल लम्बाई ४१,७२४ मील थी ।

(७) १९३० से १९३६ तक का काल—१९३० से १९३६ के बीच विश्व-व्यापी मन्दी तथा सड़क यातायात की बढ़ती हुई प्रतियोगिता के कारण रेलों की आय बहुत कम हो गई, और उन्हें लाभ के स्थान पर घाटा रहा । इस बीच रेलों को अपना खर्चा पूरा करने के लिए भी विभिन्न कोषों (सुरक्षित कोष और विसावट कोष) से ऋण लेना पड़ा । अतः सरकार ने रेलों के खर्चों में मितव्ययिता सुझाने के लिए १९३१ में इन्चक्रेप समिति की और १९३२ में पोप समिति की नियुक्ति की । रेलों की आय को बढ़ाने और रेल-वित्त की दशा को दृढ़ बनाने तथा रेल-सड़क प्रतियोगिता की समस्या पर अपने सुझाव देने के लिये १९३६ में वेजवुड समिति की नियुक्ति की । इस प्रकार रेलों के लिये १९३० से १९३६ तक का काल एक बड़े संकट का काल रहा । तथापि तत्पश्चात् दशा सुधरी, और रेल फिर से लाभ कमाने लगी ।

इस काल में केवल १३०० मील लम्बा नया रेल-मार्ग बनाया गया । उधर, १९३५ में बर्मा के भारत से अलग हो जाने के कारण लगभग २००० मील लम्बा रेल-मार्ग बर्मा में चला गया । १९३८-४० में भारत में रेल-मार्गों की लम्बाई ४१,१५६ मील और रेलों में लगी हुई कुल पूँजी ८५२.५६ करोड़ रु० थी ।

(८) १९३६ से १९४७ तक का काल—१९३६ में दूसरा विश्व युद्ध आरम्भ हो गया । युद्ध-काल में भारतीय रेल पर कई तरह के झटके पड़े । एक तो कई सौ मील लम्बी रेल की लाइनों को उखाड़ कर तथा बड़ी सख्या में रेल के इंजन, माल व सवारी गाड़ियों के डिब्बे और रेल कर्मचारी युद्ध सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये विदेशों को भेज दिये गये । दूसरे सैनिक यातायात में कई गुना वृद्धि होने तथा युद्धकाल में देश में भी अधिक क्रियाओं के बढ़ने के कारण माल और यात्रियों की यातायात बहुत अधिक बढ़ गई । रेलें इतनी अधिक ट्रैफिक का भार उठाने के बिल्कुल असमर्थ थीं । अतः रेलों में बहुत अधिक भीड़ रहने लगी, और मालगाड़ियों की बर्षों के कारण माल महीनों स्टेशनों पर पड़ा रहने लगा । इस सबसे रेल पूँजी की विसाई भी बहुत

अधिक हुई। तीसरे युद्ध के कारण विदेशों से रेल के इंजिन, डिब्बे, रेल की पटरियाँ तथा अन्य सामान की आयात न हो सकी, जिससे रेलों की सामान्य टूट-फूट और पिस्ताई, आदि का भी पुनः स्थापन न हो सका। युद्ध आरम्भ होने से पहले मन्दीकाल में रेलों की आय कम हो जाने से इस प्रकार की कमी पहले से ही चली आ रही थी। अतः युद्ध समाप्त होते-होते रेलों की वास्तविक पूंजी सम्बन्धी दशा बहुत खराब हो चुकी थी, और उनके पुनः स्थापन की भारी आवश्यकता अनुभव की जा रही थी। तथापि युद्ध से रेलों की वित्तीय स्थिति सुधरी। रेलों पर ट्रेफिक बढ जाने से रेलों की आय बढी, उन्होंने अपने पुराने ऋण चुका दिये, और सरकारी बजट में भी प्रचुर मात्रा में योग दिया।

(६) विभाजन तथा उसके पश्चात् (१९४७ के पश्चात्)—अभी रेलें युद्धकालीन मात्रा के भार से संभलने भी न पाईं थी कि देश में हिन्दु-मुस्लिम भगड़े आरम्भ हो गये और अगस्त, १९४७ में देश का विभाजन हो गया। इससे लाखों की संख्या में लोग पाकिस्तान से भारत में और भारत से पाकिस्तान में आये और गये। रेलों ने इस कार्य को बड़ी कुशलता से सम्पन्न किया।

देश के विभाजन के साथ-साथ रेलों का भी विभाजन हुआ। कुछ रेलें (जैसे उत्तर पश्चिमी और बंगाल आसाम रेलवे का अधिकांश भाग, जोधपुर-हैदराबाद रेलवे का कुछ हिस्सा) पाकिस्तान में चली गईं और इनके साथ-साथ परिभ्रमण पूंजी (Rolling Stock) व वर्कशापों आदि का भी बंटलाग हुआ। लगभग ७ हजार मील लम्बी रेलें पाकिस्तान को मिली और शेष लगभग ३४ हजार लम्बी रेलें भारत में रही। रेलों के अधिकांश दुश्मन कारीगर मुसलमान थे। विभाजन के पश्चात् उन्होंने पाकिस्तान जाने का निर्णय किया। इससे भारतीय रेलों की कार्य-क्षमता भी बहुत कम हो गई। उच्चर पाकिस्तान से दफ्तरी बाबू भारत आये। इससे उनकी बेरोजगारी बढी। विभाजन का रेल-वित्त पर भी बुरा प्रभाव पडा। आय घट गई, व्यय बढ गये। इस प्रकार विभाजन से रेलों की कठिनाइयाँ बहुत अधिक बढ गईं।

**रेलों का पुनः स्थापन तथा विकास**

जैसा कि हमने ऊपर पढा कि मन्दी काल में रेलों से कमाई कम हुई और उन्हें घाटा उठाना पडा, और फिर द्वितीय महायुद्ध छिड गया। उस अवधि में रेलों से काम अधिक लिया गया, लाइनें, इंजन आदि घिस गये, रेल के डिब्बे टूट-फूट गये परन्तु उन्हें बदला न जा सका। इन दोनों कारणों से रेलों की अपनी परिभ्रमण पूंजी (Rolling Stock) के पुनः स्थापन तथा आधुनिकीकरण की समस्या का सामना करना पडा। परन्तु मन्दीकाल में अधिक घाटे के कारण तथा लड़ाई के दिनों में आयात रुक जाने के कारण तथा ध्यान लडाई की ओर बढा हुआ होने की वजह से रेलों का पुनः स्थापन तथा आधुनिकीकरण न हो सका। विभाजन ने रेलों पर और

भार डाखा, और साथ ही देश के स्वतन्त्र होने से देश में आर्थिक विकास का जो क्रम प्रारम्भ किया जाना था, उसने रेलों के पुनर्स्थापन तथा विकास की आवश्यकता को बहुत महत्वपूर्ण बना दिया। रेलें राष्ट्रीय उपक्रम होने के कारण, इस बात का भार केन्द्रीय सरकार पर पड़ा। अतः पहली और दूसरी दोनों ही पंच-वर्षीय योजनाओं में रेलों के पुनर्स्थापन व विकास के उचित कार्यक्रम शामिल किये गये और उन्हें पूरा करने के लिये बड़ी धन-राशियों की व्यवस्था की गई। नीचे हम इन दोनों योजनाओं के अन्तर्गत रेलों का अग्रगण्य स्थान है।

### प्रथम योजना में रेलें

प्रथम योजना में रेलों के सम्बन्ध में मुख्य कार्यक्रम रेलों की परिभ्रमण पूंजी तथा स्थिर पूंजी का पुनर्स्थापन एवं आधुनिकीकरण, और एक बहुत छोटी सीमा तक रेल-सुविधाओं का विकास करना रखा गया था। इस कार्यक्रम के लिये योजना में २५० करोड़ २० की राशि रखी गई थी। इसके अतिरिक्त १५० करोड़ २० चालू बिसाई खाते से उपलब्ध होते थे। इस प्रकार योजनाकाल में रेलों पर ४०० करोड़ २० व्यय किये जाने थे। परन्तु इन पर वास्तव में ४३० करोड़ २० व्यय हुए, क्योंकि योजना के अन्तिम वर्षों में रेलों के इंजन व डिब्बे प्राप्त करने का विशेष कार्यक्रम हाथ में ले लिया गया था। इस राशि में से लगभग २५३ करोड़ २० परिभ्रमण पूंजी और मशीनरी पर विशेषतः उनके पुनर्स्थापन के लिये, खर्च किये गये थे। फिर भी योजना के अन्त में गैर-योग्य में आ रहे लगभग ३१% इंजिन, २०% मालगाड़ियों के डिब्बे और २४% यात्री डिब्बे ऐसे थे जिनकी मरम्मत पूरी हो चुकी थी। इसी प्रकार रेलों की स्थिर पूंजी के पुनर्स्थापन का अधिकांश भाग दूसरी योजना में ही पूरा किये जाने के लिये बच गया था। तथापि योजनाकाल में देश में रेल के इंजिन और डिब्बे आदि बनाये की दिशा में सन्तोषजनक प्रगति हुई। १९५१-५२ और १९५५-५६ के बीच देश में रेल के इंजनों का उत्पादन २७ से बढ़कर १७६, यात्री-डिब्बों का उत्पादन ६७३ से बढ़कर १,२२१ और माल डिब्बों का उत्पादन ३,७०७ से बढ़कर १४,३१७ हो गया। १९५३ में सरकार का चित्तूरंजन (पश्चिमी बंगाल) में रेल के इंजिन बनाने का कारखाना १५ करोड़ २० की लागत पर बन कर पूर्ण हो गया, और इसने योजनाकाल में ३४१ इंजिन तैयार किये, जबकि योजना का लक्ष्य केवल २६८ इंजिन था। टाटा के कारखाने (TELCO) ने छोटी लाइन के इंजनों का उत्पादन १० प्रतिवर्ष से बढ़ाकर ५० प्रतिवर्ष कर दिया। १९५५ में मेरामपुर (मद्रास) में रेल के डिब्बे बनाने का कारखाना भी चालू हो गया। इसके अतिरिक्त, योजनाकाल में ३८० मील लम्बी तथा रेल मार्ग तैयार किया गया, ४३० मील लम्बी पुरानी रेललाइन, जो कभी उखाड़ दी गई थी, फिर से बिछाई गई, ४६ मील लम्बी छोटी लाइन को बड़ी लाइन में बदला गया, तीसरे दर्जे के यात्रियों के लिये सुविधाओं को बढ़ाया गया, रेल कर्मचारियों के कल्याण की ओर अधिक ध्यान दिया गया और उनके रहने के लिये ४०,००० नये

क्वाटर् बनाये गये, और रेलों की कार्य-क्षमता (Operational Efficiency) को बढ़ाने की ओर विशेष रूप से ध्यान दिया गया।

दूसरी योजना में रेलें

दूसरी योजना में देश के आर्थिक विकास, विशेषतः औद्योगिक विकास, के क्रम को और भी तेजी से बढ़ाने का प्रयत्न किया जा रहा है। इससे रेलों द्वारा ढीये जाने वाले माल की मात्रा बहुत बढ़ रही है। प्रथम योजना के अन्त (१९५५-५६) में रेलों ने अनुमानित १२ करोड़ टन माल ढोया। अनुमान है कि दूसरी योजना के अन्त में अर्थात् १९६०-६१ में रेलों को १८ करोड़ टन माल ढोना पड़ेगा। ६ करोड़ टन माल की इस वृद्धि में से २ करोड़ टन की वृद्धि कोयले के उत्पादन में वृद्धि के कारण, १ करोड़ टन साख टन की वृद्धि इस्पात के कारखानों के कारण, ५० लाख टन की वृद्धि सीमेंट के उत्पादन में वृद्धि के कारण और शेष १ करोड़ ७८ लाख टन की वृद्धि अन्य क्षेत्रों में उत्पादन बढ़ जाने के कारण होगी। इसके अतिरिक्त, रेल यात्रियों की संख्या में भी वृद्धि होगी। रेल-यातायात में होने वाली इस वृद्धि का सामना करने के लिये रेल-लाइनों और इंजनों तथा डिब्बों की सामर्थ्य को बढ़ाना, तथा साथ ही, रेलों की चल व अचल सम्पत्ति को पुनर्स्थापन व आधुनिकीकरण के कार्यक्रम को जारी रखना आवश्यक है। तदनुसार, योजना-काल में रेलों के विकास पर व्यय करने के लिये ११२५ करोड़ रु० की भारी रकम की व्यवस्था की गई है। इसमें से २२५ करोड़ रु० रेलों के घिसाई कोष (Railway Depreciation Fund) में से व्यय किये जायेंगे, और शेष ९०० करोड़ रु० दूसरी योजना के अन्तर्गत किये जाने वाले व्यय में से प्राप्त होंगे—इसमें से भी १५० करोड़ रु० रेलें अपनी आय में से देंगी, और शेष ७५० करोड़ रु० सामान्य राजस्व में से व्यय किये जायेंगे। इतनी बड़ी रकम व्यय करने के पश्चात् भी रेलें संभवतः सभी नई यातायात का भार न उठा सकेंगी। माल के ढोने में अनुमानितः इंजनों व डिब्बों में १०% की कमी और रेल लाइनों में ५% की कमी रहेगी, और यात्री गाड़ियों में थोड़ी बहुत भीड़ बनी रहेगी, तथा नई रेल-लाइनें बिछाने का बहुत सीमित कार्य क्रम हाथ में लिया जायेगा।

नीचे हम योजना में शामिल किया गया रेलों के विकास का कार्यक्रम बहुत संक्षेप में देते हैं—

योजनाकाल में ८४२ मील लम्बी नई रेल लाइन उन क्षेत्रों में बिछाई जायेगी, जहां इस्पात, लोहे तथा कोयले के उद्योगों के विस्तार के कारण इनकी बहुत अधिक आवश्यकता है। इस पर ६६ करोड़ रु० व्यय होने का अनुमान है। वर्तमान रेल-लाइनों की सामर्थ्य को बढ़ाने के लिये १६०५ मील लम्बी लाइन को दोहरा किया जायेगा, और २६५ मील लम्बी लाइन को बड़ी लाइन में बदला जायेगा तथा माल गोदामों (Goods Sheds) का विस्तार किया जायेगा। इस पर अनुमानित १८६ करोड़ रु० व्यय होंगे। साथ ही, लगभग १०० करोड़ रु० की



लागत पर लगभग ८००० मील लम्बी पुरानी रेल लाइनो को बदलकर फिर से बिछाया जायेगा। रेलों की कार्यक्षमता को बढ़ाने तथा उनकी सेवा की लागत को कम करने के लिये लगभग ८० करोड़ रु० की लागत पर ८२६ मील लम्बी रेल लाइन पर बिजली तथा १२६३ मील लम्बी रेल लाइन पर डीजिल चालक शक्ति का प्रयोग किया जायेगा।

योजनाकाल में रेलों की परिभ्रमण पूंजी (Rolling Stock) का भी विकास किया जायेगा। इसके लिये लगभग ३८० करोड़ रु० की लागत पर २,२५८ इंजिन, लगभग १ लाख ७ हजार माल डिब्बे और लगभग ११ हजार यात्री डिब्बे उपलब्ध करने का लक्ष्य रखा गया है। इनमें से १,३५२ इंजिन, लगभग २४ हजार माल डिब्बे और लगभग ६ हजार यात्री डिब्बे आयु-प्राप्त और निकम्मे इंजिनो व डिब्बों के स्थान पर काम में लाये जायेंगे, और शेष रेलों की परिभ्रमण पूंजी में वृद्धि करेंगे। इससे आयु-प्राप्त और निकम्मा सामान कुल सामान की तुलना में बहुत कम रह जायेगा।

इंजिनो और डिब्बों की इस बढ़ती हुई मांग को यथासंभव घरेलू उत्पादन से पूरा करने का प्रयत्न किया जायेगा। इसके लिये कुछ वर्तमान कारखानों का विस्तार किया जायेगा तथा ६ नये कारखाने और रनिंग शेड बनाये जायेंगे, छोटी लाइन के यात्री डिब्बे बनाने के लिये एक नया कारखाना तथा जोड़हीन यात्री डिब्बों के लिये एक फर्निचिंग इकाई बनाई जायेगी। तदनुसार, चितरजन इंजिन कारखाने का विस्तार किया जा रहा है जिससे यह कारखाना प्रतिवर्ष ३०० इंजिन बनाने लगेगा। इसी प्रकार टाटा का कारखाना, विस्तार के पश्चात्, प्रति वर्ष १०० छोटी लाइन के इंजिन बनाने लगेगा। योजना के अन्त तक यात्री डिब्बों का निर्माण १,२६० प्रति वर्ष से बढ़कर १,८० प्रतिवर्ष और माल डिब्बों का निर्माण लगभग १३५ हजार डिब्बों से बढ़कर २५ हजार प्रति वर्ष हो जायेगा।

इसके अतिरिक्त रेल विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत पुराने पुलों का पुनर्स्थापन किया जायेगा, और कुछ एक नये पुल बनाये जायेंगे, सिगनल तथा सुरक्षा साधनों में और रेल यात्रियों की सुविधाओं में सुधार किये जायेंगे, रेल कर्मचारियों को प्राप्त मकानों तथा ग्राम्य कल्याण सुविधाओं में वृद्धि की जायेगी, आदि आदि। रेलों की वर्तमान स्थिति

भारत में रेलें सबसे बड़ा राष्ट्रीय उपक्रम (Nationalised Enterprise) हैं। इनका स्वामित्व तथा कार्यकरण केन्द्रीय सरकार के हाथों में है। इसके लिये केन्द्र में अलग से रेल मन्त्रालय है। देश में केवल लगभग ४५० मील लम्बी नैरो गेज (Narrow Gauge) की सहायक लाइनें (Feeder Lines) निजी कम्पनियों के स्वामित्व तथा कार्यकरण में हैं। १९५६-५७ के अन्त में भारतीय रेलों में कुल १,०७८ करोड़ रु० की पूंजी लगी हुई थी। उस वर्ष की इनकी कुल आय ३५०५ करोड़ रु०, इनका चालू खर्चा २८० करोड़ रु० और इनकी मुद्र आय ७०५ करोड़ रु० थी। भारतीय रेलें अपने चालू और स्थिर खर्चें पूरा करने के अतिरिक्त, सामान्य राजस्व को भी प्रतिवर्ष करोड़ों रु० का योगदान देती है। १९५६-५७ के अन्त में

इनमें लगभग १० ५ लाख व्यक्ति काम पर लगे हुए थे, और उन्हें ₹५६ करोड़ १० मजदूरी व वेतन के रूप में दिया गया था ।

इसी वर्ष के अन्त में रेल लाइनो की कुल लम्बाई ३४,७४४ मील थी । इस कारण से भारतीय रेल प्रणाली एशिया में सबसे बड़ी और विश्व में चौथी बड़ी है । तथापि, भारत के क्षेत्रफल को देखते हुए अभी तक भी भारतीय रेलों का विकास आवश्यकता से कम है । यहां प्रति १००० वर्ग मील के पीछे औसतन लगभग २६ मील लम्बी रेल लाइनें हैं, जबकि इङ्ग्लैंड में भी और जर्मनी में भी यह सम्दाई २०० मील, और बेल्जियम में ४०० मील है ।

१९५७ में भारतीय रेलों ने प्रति दिन औसतन ३८ लाख व्यक्तियों तथा ३४ लाख टन माल को ढोया ।

द्वितीय योजना के अन्तर्गत रेलों की यात्रियों तथा विशेषतः माल ढोने की सामर्थ्य को काफी बढ़ाया जायेगा तथा उनकी कार्य क्षमता में भी वृद्धि होगी । इसका हम पहले ही ऊपर अध्ययन कर आये हैं ।

### रेलों का पुन. वर्गीकरण (Re-grouping of Railways)

भारत में रेलों के उचित वर्गीकरण का प्रश्न काफी पुराना है । सन् १९२०-२१ में एकवर्ष समिति ने यह सुझाव रखा था कि भारतीय रेलों को तीन बड़े क्षेत्रों (Zones)—पश्चिमीय, पूर्वीय तथा दक्षिणीय—में बांट दिया जाय । उसके पश्चात् १९३६ में वैजबुड समिति ने यह सलाह दी थी कि भारतीय रेलों को अन्ततः साठ वर्गों में बांट दिया जाना चाहिए । परन्तु अन्ततः इस प्रकार का पुन. वर्गीकरण १९५१-५८ के बीच हो पाया । इस पुनः वर्गीकरण के मुख्य कारण निम्न-लिखित थे :—

(१) पिछले १०० वर्षों में भारतीय रेलों का विकास बिना किसी योजना के हुआ था, जिसके फलस्वरूप विभिन्न रेलों के स्वामित्व एवं कार्यकरण तथा कार्य-क्षमता व जन सेवा के स्तर में बहुत अधिक भिन्नता थी । कुछ रेलें राज्य के अधिकार और प्रबन्ध में थी, कुछ राज्य के अधिकार में परन्तु निजी कम्पनियों के प्रबन्ध में थी तथा कुछ अन्य रेलें निजी कम्पनियों के स्वामित्व तथा प्रबन्ध में थी । इन छोटी-बड़ी प्रबन्ध-इकाइयों के होने से रेलों की स तो कार्यक्षमता ही बढ़ाई जा सकती थी, और न भित्तिभंगिता ही की जा सकती थी ।

(२) कुछ देशी रियासतों के पास उनकी अपनी रेलें थी । १९४८-४९ में देशी रियासतों के भारत में विलय के कारण, उनकी रेलें भी भारतीय रेलों में मिल गई । इन रेल लाइनों की कुल लम्बाई ७ ५६० मील थी । परन्तु इनमें से कोई-कोई तो केवल ५ मील लम्बी ही थी । स्पष्टतया इनका पुनर्संगठन आवश्यक था ।

(३) अगस्त, १९४७ में देश का विभाजन होने के साथ साथ रेलों का भी विभाजन हुआ । विभाजन से बंगाल-असम रेलवे का तथा उत्तर पश्चिमीय रेलवे

का थोड़ा-थोड़ा भाग असम रेलवे तथा पूर्वी पंजाब रेलवे के रूप में भारत में रह गया । इन रेलों पर कमाई कम थी, और खर्च अधिक ।

अतः इन सभी कारणों से रेलों के प्रशासन में मितव्ययिता लाने और उनकी कार्यक्षमता बढ़ाने के लिये उनका पुनर्संगठन आवश्यक समझा गया । इस समस्या की जाँच करके व सुझाव देने के लिये रेलवे मण्डल ने १९४६ में एक समिति की नियुक्ति की, जिसने अगले वर्ष यह सिफारिश की कि, कुछ निजी स्वामित्व की हटती रेलों को छोड़ कर, समस्त भारतीय रेलों, जिनकी लम्बाई तब लगभग ३४ हजार मील थी, का पुनर्संगठन कर दिया जाय । तदनुसार, भारतीय रेलों को छः क्षेत्रों में बांटने की एक योजना तैयार की गई, और इसे १९५१-५२ में लागू कर दिया गया । सन् १९५५ में पूर्वी रेलवे को आगे दो भागों में बांट दिया गया, और जनवरी, १९५८ में उत्तर पूर्वीय रेलवे में से उत्तर पूर्वीय सीमा रेलवे को प्रलग कर दिया गया । इस प्रकार पुनः वर्गीकरण से पहले देन में जहाँ ६७ छोटी-उड़ी रेल प्रणालियाँ थी वहाँ अब उनके स्थान पर उम्ह आठ क्षेत्रीय रेलों में बाँटित कर दिया गया है । यह पुनर्संगठन निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर किया गया है :—

(१) प्रत्येक रेलवे को एक संक्षिप्त क्षेत्र (Compact Region) में कार्य करना चाहिए, जिससे कि वह उस क्षेत्र की रेल-यातायात की आवश्यकताओं को भली प्रकार से पूरा कर सके ।

(२) प्रत्येक क्षेत्र इतना बड़ा होना चाहिए, जिससे कि उसमें सभी प्रकार की सुविधाएँ मिल सकें, जैसे कि उच्च कोटि के मुख्य कार्यालयों, कारखानों और बंकाशों तथा शिक्षण एवं अनुसंधान संस्थाओं का संगठन हो सके, और रेलों का कुशलता एवं मितव्ययिता से प्रशासन हो सके ।

(३) पुनः वर्गीकरण इस प्रकार से किया जाना चाहिए, जिससे कि रेलों की वर्तमान कार्य-प्रणाली में कोई भी बाधा न पड़वे, और उनकी कार्यक्षमता में अस्थायी कमी भी न आये ।

(४) प्रत्येक क्षेत्र में रेलों की लम्बाई लगभग समान होनी चाहिए ।

इन आधारों पर भारतीय रेलों का आठ क्षेत्रों में पुनः वर्गीकरण किया गया है । यह वर्गीकरण नीचे की सारणी में दिया गया है :—

## रेलवे क्षेत्र (Railway Zones)\*

क्रम संख्या	क्षेत्र (Zone)	निर्माण की तिथि	जो रेलें शामिल हैं	मुख्य कार्यालय	३१-३-१९५७ को रेल पथ की लम्बाई (मिलोंमें)
१.	दक्षिणी	१४-४-१९५१	मद्रास एण्ड सदर्न मरहट्टा रेलवे, साउथ इण्डियन एण्ड मैसूर रेलवे.	मद्रास	६,१००
२.	केन्द्रीय	५-११-१९५१	बी० आई० पी० रेलवे, बम्बई मिजाम स्टेट रेलवे, सिदिया रेलवे और धोनपुर रेलवे.	बम्बई	५,२६६
३.	पश्चिमी	५-११-१९५१	बी० बी० एण्ड सी० आई० रेलवे, सौराष्ट्र कच्छ रेलवे, राजस्थान रेलवे तथा जयपुर रेलवे.	बम्बई	६,०१३
४.	उत्तरी	१४-४-१९५२	ईस्टर्न पंजाब रेलवे, दिल्ली जोधपुर बीकानेर रेलवे, और ई० आई० रेलवे के तीन अंशों पर विभाजन.	दिल्ली	६,३५६
५.	उत्तर-पूर्वी	१४-४-१९५२	अवध एण्ड तिरहुट रेलवे, गोरखपुर आसाम रेलवे, और बी०. बी० एण्ड सी० आई० पण्डु रेलवे का पठेहगढ़ जिला	गोरखपुर	३,०६०
६.	उत्तर-पूर्व सीमा (North East Frontier)	१५-१-१९५८		पण्डु	१,७३८
७.	पूर्वी	१-८-१९५५	ईस्ट इण्डियन रेलवे (तीन अंशों पर विभाजन को छोड़ कर)	कलकत्ता	२,३२१
८.	दक्षिण-पूर्वी	१-८-१९५५	बंगाल नागपुर रेलवे	कलकत्ता	३,४२४

इस पुनः वर्गीकरण के कई एक लाभ हुए हैं, जैसे कि इससे सीधी गाड़ियों (Through Trains) का चलना सरल हो गया है। रेल प्रशासन की कुशलता बढ़ गई है तथा घन व्यवस्था, किराया भाड़ा, यात्र की खरीद, मजदूरी का स्तर आदि महत्वपूर्ण बातों में समान नीति अपनाई जाने लगी है और रेलों की परिभ्रमण पूँजी का अधिक अच्छा उपयोग होने लगा है। परन्तु साथ ही हमें यह भी मानना पड़ेगा कि पुनः वर्गीकरण से रेलों के खर्च में विशेष बचत नहीं हुई है। इसके अनिर्दिष्ट कुछ विशेषज्ञों के अनुसार, रेलों के नये क्षेत्र भी बहुत बड़े हैं, जिससे रेलों की देखभाल अच्छी तरह से नहीं हो पाती है, और अत्यधिक वैश्वीकरण के दोष पतन रहे ह। तथापि, अन्ततोगत्वा हम यही कहेंगे कि रेलों का यह पुनः वर्गीकरण भारतीय रेलों और रेल यातायात के हित में ही हुआ है।

रेलों से लाभ तथा हानियाँ—

भारत में १८५३ में पहली रेल लाइन का उद्घाटन हुआ था। तब से आज तक देश में इनका पर्याप्त विकास हुआ है, और अब देश के सभी भागों में रेलें पहुँच गई हैं। रेलों के इस प्रसार ने हमारे जीवन के सभी पहलुओं—आर्थिक, सामाजिक अथवा राजनीतिक—में अत्यधिक प्रभावित किया है, और इसे इसका वर्तमान स्वरूप प्रदान किया है। नीचे हम रेलों के विभिन्न प्रभावों को इसके लाभों व हानियों के रूप में पढ़ते हैं।

रेलों से लाभ—

(अ) आर्थिक लाभ—कृषि—रेलों ने कृषि के स्वरूप को ही बदल दिया है। पहले खेती जीवन-निर्वाह व स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये ही की जाती थी। रेलों ने गाँवों को मण्डियों और बन्दरगाह नगरों से जोड़ कर, बाजारों का विस्तार बढ़ा दिया है। इससे कृषि का व्यापारीकरण (Commercialisation) हो गया है। अब किसान खाद्य-फसलों के अतिरिक्त, कपास, जूट, गन्ना, तिलहन आदि नकद फसलों (Cash Crops), को भी बढ़ती हुई मात्रा में बोने लगे हैं। इससे खेती में विशिष्टीकरण भी बढ़ा है। रेलों के बनने से फलों व सब्जियों, आदि शीघ्रताशी वस्तुओं का उत्पादन भी देश में बढ़ा है। इस सब से भारतीय किसानों की आर्थिक दशा सुधरी है, और उनकी जानकारी का क्षेत्र बढ़ा है। वे अब रेलों द्वारा आसानी से लाये जाने वाले नये प्रकार के कृषि-यंत्रों, मशीनों व सर्वरकों आदि को प्रयोग करने लगे हैं, जिससे कृषि की धीरे-धीरे उन्नति हो रही है। रेलों से सम्पूर्ण ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था की ही पृथक्ता, आत्म-निर्भरता और निष्पिष्टता दूर रही है और वह न केवल राष्ट्रीय वरन् अन्तर्राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का भङ्ग हो कर काम तथा उन्नति करने पर बाध्य हो रही है।

दुर्भिक्ष—रेलों का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण लाभ दुर्भिक्षों के क्षेत्र में हुआ है। रेलें बनने से पूर्व लगभग प्रत्येक वर्ष ही देश के किसी न किसी भाग में दुर्भिक्ष पड़ा करते थे, जिसमें मनुष्यों और पशुओं दोनों की अवाप्त मृत्यु होती थी।

कई बार तो इन मृत्युओं की संख्या कई-कई लाख होती थी। और यह तब होता था, जब देश के अन्य भागों में खाद्यान्न का आधिक्य होता था। रेलों के बनने से देश में दुर्भिक्षों का प्रकोप लगभग समाप्त हो गया है। अब देश के किसी भाग में खाद्य-स्वलपता की स्थिति में खाद्य-आधिक्य वाले क्षेत्रों से वहाँ बड़ी आसानी और शीघ्रता से खाद्यान्न पहुँचाया जा सकता है। अतः अब अनाजों का स्वरूप ही बदल गया है। अब अनाज 'खाद्य-अनाज' न रह कर, केवल 'द्रव्य-प्रपात' रह गये हैं, अर्थात् लोगों के पास अब शक्ति न होने से ही वे अनाज खरीदने में असमर्थ होते हैं, अनाज की बमों के कारण नहीं।

७ उद्योग—रेलो ने आधुनिक उद्योगों की स्थापना में भी बहुत सहयोग दिया है। रेलों नीची लागत पर और शीघ्रता के साथ कोयला, मशीनें और बच्चा मात्र औद्योगिक केन्द्रों तक ले जाती हैं, और कारखानों में बना हुआ पक्का माल देश के विभिन्न भागों में वितरित करती है। रेलों ने श्रम की गतिशीलता को बढ़ा कर कारखानों में काम करने के लिये श्रमिकों को प्रदान किया है। इसके प्रतिरिक्त, रेलों ने कई प्रकार के इन्जीनियरी उद्योगों तथा कोयला उद्योग को प्रत्यक्ष रूप से देश में प्रोत्साहित किया है, क्योंकि रेलों कोयले तथा कई प्रकार की इन्जीनियरी तथा अन्य वस्तुओं की बहुत बड़ी उपभोगिता है। निश्चित ही देश के औद्योगिक विकास के लिये रेलों और रेलों का विकास अनिवार्य है।

८ व्यापार—रेलो ने आन्तरिक और विदेशी दोनों प्रकार के व्यापार के परिमाण में बड़ी वृद्धि की है। यह स्पष्ट ही है।

९ श्रम—रेलो ने देश में रोजगार की मात्रा को बढ़ाया है। एक तो रेलों स्वयं बड़ी संख्या में श्रमिकों को रोजगार प्रदान करती हैं। दूसरे रेलों के कारण देश के जिस बहुमुखी आर्थिक विनाश को प्रोत्साहन मिला है, उससे भी रोजगार की मात्रा बढ़ी है। फिर रेलों श्रमिकों की गतिशीलता को बढ़ा कर, बेरोजगारी को कम करती हैं।

पूँजी—भारतीय रेलें, विशेषतः निर्माण की प्रारम्भिक दशाओं में, मुख्यतः विदेशी पूँजी की सहायता से बनाई गई हैं। इससे देश में पूँजी की मात्रा बढ़ी है। वैसे भी रेलों ने देश में पूँजी-निर्माण में बड़ा योग दिया है।

१० सरकारी आय—देश में रेलों के कारण धन के उत्पादन में जो वृद्धि हुई है, उससे सरकार की कर-आय बढ़ी है। इसके प्रतिरिक्त, रेलों राज्य उपक्रम होने के कारण, अब सामान्य राजस्व में भारी योग देती हैं।

अन्य—रेलो के बनने से देश के विभिन्न भागों में वस्तुओं के मूल्य लगभग एक समान रहने लगे हैं। यह इसलिये क्योंकि रेलों के द्वारा वस्तुओं और उत्पादन साधनों की शीघ्रता व आसानी के साथ कम खर्च पर ही एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुँचाया जा सकता है।

आर्थिक विकास की किसी भी योजना की सफलता भी, एक बड़ी सीमा

तक, रेलों के पर्याप्त विकास पर निर्भर होती है, क्योंकि ऐसी किसी भी योजना में पहले की अपेक्षा कहीं बड़ी मात्रा में विभिन्न प्रकार के सामान को ढोने की आवश्यकता पड़ती है। इसीलिये भारत की दोनों पंच-वर्षीय योजनाओं में रेलों के विकास को बहुत महत्व प्रदान किया गया है।

(आ) सामाजिक लाभ—रेलों से भारत में कई एक सामाजिक लाभ भी प्राप्त हुए हैं। इनके बनने से लोगों में झूझझूट की भावना कम हो गई है। रेल के डिब्बे में विभिन्न जातियों व साम्प्रदायों के लोग बिना किसी भेद-भाव के एक दूसरे से कम्पा रगड़ते हैं। इससे जाति प्रथा की बढोरता कम हुई है। रेलों के द्वारा लोगों की गतिशीलता के बढ़ने से संयुक्त परिवार प्रणाली की सकीर्णता भी दम तोड़ रही है। लोग रेलों के द्वारा देश के विभिन्न भागों में आते जाते और रहते हैं। इससे उनमें सामाजिक और सांस्कृतिक एकता की भावना जाग्रत हो रही है, वे अपने विचारों में अब पहले से अधिक उदार हो रहे हैं। गांवों में भी नये जीवन व ज्ञान का प्रकाश फैल रहा है। वहाँ तथा शहरों में लोगों को जीवन की अधिकाधिक सुविधायें उपलब्ध हो रही हैं। इससे उनका रहन-सहन का स्तर ऊँचा उठ रहा है।

(इ) राजनीतिक लाभ—रेले देश में राजनीतिक एकता को बनाये रखने में भी बहुत अधिक सहायक सिद्ध हुई है, और हो रही है। भारत जैसे विशाल देश में, रेलों जैसे यातायात के तीव्रगामी साधन के बिना, एक रथार्थ राज्य की स्थापना संभव नहीं हो सकती। इनकी सहायता से ही देश की सरकार देश के विभिन्न भागों का सफल आन्तरिक प्रशासन कर सकती है, और विदेशी आक्रमण से रक्षा कर सकती है।

**रेलों से हानियाँ—**

भारत में रेलें शुद्ध लाभदाता ही नहीं रही हैं। इनमें से कुछ निम्नलिखित हानियाँ भी हुई हैं—

(१) रेलों के बनने से हमारे देशी कुटीर उद्योगों तथा हस्तकलाओं का ह्रास हो सका है। इससे पहले ये देश में बड़ी समृद्धि दशा में थे। परन्तु रेलों के बनने से इंग्लैंड तथा अन्य विदेशों का मशीनो से बना सस्ता माल देश के कोने-कोने में पहुंचने लगा, जिससे देश में ही हाथ से बने महंगे माल की मांग कम होती गई, और देशी उद्योगों का पतन हुआ।

इसका एक और दुष्परिणाम यह हुआ कि इन उद्योगों में लगे कारीगर बेकार हो गये, और वे अपनी जीविका के लिये खेती पर निर्भर हो गये। इससे देश में खेती पर जन संख्या का भार बढ़ गया, जोतों का औसत आकार कम हो गया, और फलतः खेती की कार्य-क्षमता भी कम हो गई।

(२) रेलों के बनने से, जहाँ एक ओर मशीनो से बना सस्ता विदेशी माल भारत में बड़ी मात्रा में बिबने लगा, वहाँ दूसरी ओर यहाँ का बच्चा माल बड़ी

भावा में विदेशों को निर्यात किया जाने लगा। रेलों ने इस बच्चे भाव को एकत्र करने में बड़ी सहायता पहुंचाई। इससे भारत केवल एक कृषि-प्रधान देश व बच्चे भाव की विदेशों को प्रति करने वाला देश ही रह गया। इसका अपना औद्योगिक विकास न हो पाया।

(१) भारतीय रेलों का निर्माण विदेशी पूंजी से हुआ था। इससे इस पूंजी के लाभ भी विदेशियों को ही मिले। साथ ही, विदेशी पूंजी से भारतीयों को जितनी हानियां हुई हैं, वे सभी हानियां रेलों में लगी पूंजी पर भी लागू होती हैं।

(४) यह ठीक है कि रेलों के बनने से जाति प्रथा और संयुक्त परिवार प्रणाली के ध्वंस होले हुए हैं, परन्तु यह भी तो ठीक है कि मुख्यतः रेलों के बनने से गांवों में पंचायतों की समाप्ति हुई है, जिससे ग्रामीणों में आपसी भागड़े बढ़ गये, और उनके निवटारे के लिये वे शहरों की बस्तुहरियों में घाने लगे। इस प्रकार रेलों के बनने से गांव वालों में मुकद्दमेबाजी की बुराई उत्पन्न हुई व बढ़ी।

परन्तु हमें याद रखना है कि रेलों की ऊपर बतलाई गई हानियां, रेलों के विकास से अनिवार्य रूप से सम्बद्ध नहीं हैं। वही सीमा तक वे तत्कालीन विदेशी सरकार की भारत विरोधी नीति की बुराईयां हैं। यदि देश की सरकार एक उचित नीति अपनाती, तो इन हानियों से बचा जा सकता था अथवा इनकी तीव्रता को कम किया जा सकता था। फिर भी, ऊपर के अध्ययन से यह स्पष्ट है कि रेलों से लाभ हानियों की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण रहे हैं। और फिर, अब भारत स्वतंत्र हो चुका है। अपने भाग्य के निर्माता हम स्वयं बन गये हैं। इस समय रेलें देश का सबसे बड़ा राष्ट्रीय उपकरण हैं। अब हम इन देश के लाभ के लिये बना व चला सकते हैं, और इसके साथ ही देश के हित में अन्य आवश्यक पद उठा सकते हैं।

### रेल-वित्त (Railway Finances)

पिछले १०० वर्षों में, रेलों की वित्तीय दशा में कई एक उतार-चढ़ाव आते रहे हैं, और फलस्वरूप रेल वित्त और सामान्य वित्त के बीच सम्बन्ध में कई एक परिवर्तन हुए हैं। नीचे हम इनका अत्यन्त संक्षिप्त विवरण देते हैं।

१६२४-२५ से पूर्व—१६२४-२५ से पहले रेल वित्त केन्द्रीय सरकार के सामान्य बजट या वित्त का ही एक भाग था। अतः सरकार के सामान्य वित्त में उताड़-चढ़ाव आने के साथ साथ रेल वित्त और नीति में भी परिवर्तन आते रहते थे। तब तक रेलों के सभी लाभ व हानियां सामान्य वित्त द्वारा उठाये जाते थे, और रेल वित्त का कोई स्वतंत्र अस्तित्व नहीं था। रेल-निर्माण के प्रारम्भिक काल में यह आवश्यक भी था। इसी काल में विदित होता है कि १८५८ से १८६८ तक के पहले ४० वर्षों में रेलें सरकार को पाटा ही देती रहीं। इस घाटे की कुल रकम ५८ करोड़ ६० लक्षों थी। यह इसलिये हुआ क्योंकि पुरानी गारन्टी नीति की



गर्जें कुछ ऐसी थीं कि उनके अन्तर्गत निजी रेल कम्पनियों ने रेलों के निर्माण में कोई निष्पत्ति नहीं अपनाई, बल्कि अपव्यय किया। फिर, आरम्भ में रेलों को ट्रैजिक भी कम मिला। इसके अनिश्चित, कुछ सामरिक महत्व की रेलों के निर्माण पर लाभ होने का प्रश्न ही नहीं था।

१८६८ के पश्चात् रेलें लाभ कमाने लगीं। १८७७ और १८८१ के केवल दो वर्षों को छोड़ कर, यह स्थिति १८८० तक रही। यह स्थिति दृष्टा, क्योंकि पत्राचार व स्थिति में नये बनने, और देश का सामान्य आर्थिक विकास होने से रेलों पर मान-मान बढ़ गई थी। इसके, मन्त्रालय ने नई गारन्टी नीति के अन्तर्गत नई रेल कम्पनियों में अधिक सन्तुष्टि पत्तों पर देने विधि से।

रेल फ़िन्स सेपरेशन समझौता (Railway Finance Separation Convention). १८८८-८९ — एक वर्ष स्थिति, १८८० की निष्पत्ति पर १८८४-८५ में एक समझौता (Convention) के द्वारा रेल वित्त को सामान्य वित्त से अलग कर दिया गया। इस समझौते (Convention) का मुख्य उद्देश्य सामान्य वित्त को रेल वित्त में होने वाले उधार-बहावों से बचना तथा रेलों को ध्यान-पूर्वक काम करने की चेतावनी देना था। समझौते (Convention) की विभिन्न-विभिन्न मुख्य बातें थीं—

(१) रेलों व्यापारिक रेल लाइनों में सभी हुई पूंजी पर १% तथा निरक्षर वर्ष के आधिकारिक लाभ का ३ भाग प्रति वर्ष सामान्य राजस्व को देंगी। यदि किसी वर्ष रेलों की आय इस निश्चित राशि की देने के लिये अपर्याप्त है, तो यह राशि एकत्रित होनी चाहेगी और आने वाले वर्षों के लाभ में से सर्वप्रथम इसका भुगतान किया जायेगा।

(२) सामरिक महत्व की रेल लाइनों (Strategic Lines) के निर्माण में सभी हुई पूंजी का व्याज और छन पर होने वाला धातु सरकार भरेगी, और यह धातु सरकार को मिलने वाली राशि में से काट लिया जायेगा।

(३) सरकार को ऊपर बतलाई गई राशि दे चुकने के पश्चात् यदि कुछ आधिकार्य बचेगा, तो वह रेलों के सुरक्षित कोष (Reserve Fund) में जमा कर दिया जायेगा। परन्तु यदि किसी वर्ष यह आधिकार्य ३ करोड़ २० से अधिक है, तो इसका ३ भाग सरकार को मिलेगा, और केवल छेप ३ भाग सुरक्षित कोष में जमा होगा।

(४) रेलों में सभी पूंजी के २% भाग के बराबर रकम प्रति वर्ष 'विमर्श कोष' (Depreciation Fund) में जमा की जाय।

यह व्यवस्था १८८५-८६ तक चलती रही। १८८८-९० तक तो रेलों की आधिकार्य प्राप्त होता रहा, और वे सामान्य राजस्व को निश्चित धन दान करती रहीं। परन्तु १८९०-९१ से १८९५-९६ के बीच महामन्दी और रेल-मन्त्र प्रतिक्रिया के कारण, लाभ कमाना तो दूर रहा, रेलें व्याज देने के लिये भी पर्याप्त

प्राप्त नहीं करा पाई'। अतः इन वर्षों में रेलों ने सामान्य राजस्व को पहले तो रेलवे सुरक्षित कोष से रुपया निवाल कर और बाद में 'पिसाई कोष' से ऋण लेकर अपना अंशदान दिया। तथापि, १९३६-३७ से दस फीस सुधरी और रेलों फिर लाभ कमाने लगी। १९३६ में द्वितीय युद्ध आरम्भ हो गया। इस युद्ध-काल में रेल-यात्रा के बहुत अधिक बढ़ जाने और सड़क यातायात की प्रतिस्पर्धा के कम हो जाने से, रेलों ने खूब लाभ कमाये। इससे रेलों ने केवल 'पिसाई कोष' की ही बाकियों को पूरा किया, और अपने कोषों को भी बढ़ाया, वरन् साथ ही, १९४५-४६ के अन्त तक सामान्य राजस्व को भी १५८ करोड़ रुपये दिये। तत्पश्चात् समझौते (Convention) को स्थगित कर दिया गया, और रेलों द्वारा सामान्य राजस्व को दी जाने वाली रकम प्रति वर्ष ही रेलों के प्राधिकार के आधार पर तै की जाने लगी।

**रेलवे समझौता (Railway Convention) १९४६:**—१९४६ में पुराने समझौते (Convention) की व्यापक रूप से परीक्षा की गई, और इसके स्थान पर दिसम्बर, १९४६ में एक नये समझौते (Convention) को स्वीकार किया गया। इसे १९५०-५१ में ५ वर्षों के लिये लागू किया गया। इस समझौते की निम्नलिखित मुख्य बातें थीः—

(१) रेल वित्त और सामान्य वित्त (राजस्व) को अलग-अलग ही रहना था। परन्तु अब से सामान्य राजस्व को रेलों में लगी हुई पूँजी पर ४% प्रति वर्ष की दर पर निश्चित लाभान्न मिलना था;

(२) रेलवे मूल्य ह्रास कोष (Railway Depreciation Fund) में कम से कम १५ करोड़ ६० वार्षिक का अंशदान किया जाय;

(३) एक 'रेलवे विकास कोष' (Railway Development Fund) स्थापित किया जाय। इस कोष की धन राशि को यात्रियों की सुख-सुविधाओं, श्रम कल्याण और आवश्यक परन्तु आरम्भ में अलाभप्रद योजनाओं पर व्यय किया जाय। उस समय जो 'सुधार कोष' (Betterment Fund) था, उसे भी इसी कोष में मिला दिया जाय। परन्तु साथ ही यह शर्त भी लगा दी जाय कि प्रति वर्ष ३ करोड़ ६० यात्रियों की सुख-सुविधाओं पर अवश्य व्यय किये जायेंगे।

यह नया समझौता (Convention) पुराने समझौते से अधिक अच्छा था, क्योंकि इसके अन्तर्गत सामान्य राजस्व को रेलों से एक निश्चित राशि मिलनी थी और रेलों को भी अपने प्राधिकारों को व्यय करने की स्वतंत्रता थी।

**रेलवे समझौता (Convention) १९५४:**—पूर्व निर्देश के अनुसार १९४६ के समझौते की १९५४ के अन्त में संसद की एक समिति के द्वारा समीक्षा की गई। इस समिति के सुझावों के आधार पर १९५५-५६ से आगामी ५ वर्षों के लिये निम्नलिखित संशोधित समझौता लागू किया गया है—

(१) सामान्य राजस्व को रेलों में लगी हुई पूँजी पर ४% प्रति वर्ष की

दर पर निश्चित लाभांश दिया जाता रहे। तथापि, नये निर्माण-कार्यों में लगी हुई पूंजी पर लाभांश की दर नीची होनी चाहिये;

(२) रेलवे मूल्य ह्रास बोध में १५ करोड़ २० वार्षिक के स्थान पर ३५ करोड़ २० वार्षिक जमा किये जाय, बाद में इसे बढ़ा कर ४५ करोड़ २० कर दिया गया,

(३) तीन लाख २० से अधिक लागत वाली प्रत्येक अलाभप्रद योजना का सारा खर्चा, और वर्ग (iii) व (iv) के बर्मचारियों के क्वार्टरों का सारा खर्चा 'रेलवे विवास बोध' से लिया जाय। साथ ही, इस बोध में से, पहले की भांति, यात्रियों की सुविधाओं पर प्रति वर्ष ३ करोड़ २० का व्यय किया जाता रहे।

(४) रेल वित्त की दशा की ५ वर्ष के पश्चात् फिर से एक संसदीय समिति द्वारा समीक्षा की जाय।

इस समय यही समझौता (Convention) क्रियाशील है।

रेलों की वर्तमान वित्तीय स्थिति—१९५७-५८ के संशोधित बजट के अनुसार, १९५७-५८ में रेलों की वित्तीय स्थिति इस प्रकार थी—

रेलों में कुल लगभग १,२०६ करोड़ २० की पूंजी लगी हुई थी। उनकी कुल यातायात प्राप्ति ३८४४ करोड़ २० की थी—इसमें से २३१ करोड़ २० की प्राप्ति माल यातायात से हुई थी। रेलों के क्रियाकरण का कुल खर्चा ३६८५ करोड़ २० था, जिसमें से ४५ करोड़ २० रेलवे मूल्य ह्रास बोध को दिये गये थे। इस प्रकार रेलों की विशुद्ध आय ६५६ करोड़ २० थी। इसमें से ४४२ करोड़ २० सामान्य राजस्व को दे दिये गये थे, और २१७ करोड़ २० रेलों का विशुद्ध प्राधिक्य (Net Surplus) था।

## सड़क यातायात (Road Transport)

**महत्व**

यातायात के साधनों में सड़कों का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। एक देश में सड़कों मानव शरीर में रक्त की नालियों के समान होती हैं। जैसे रक्त की नालियाँ रक्त के प्रभाव के द्वारा, शरीर को स्वस्थ रखती हैं, वैसे ही सड़कें भी विभिन्न स्थानों के बीच मनुष्यों व वस्तुओं के यातायात के द्वारा देश की पर्य-व्यवस्था को स्वस्थ तथा प्रगतिशील रखती हैं।

सड़क यातायात की एक मुख्य विशेषता इसका लचीलापन है। रेलें सदा एक निश्चित रेल-मार्ग से बन्धी होती हैं। वे इधर-उधर नहीं भा-जा सकती। परन्तु सड़क पर चलने वाले वाहनों के साथ ऐसी बात नहीं है। वे मर्जी जिस मार्ग पर भा-जा सकते हैं, और घर-घर से सामान तथा यात्रियों को ले सकते हैं, तथा उन्हें उतार सकते हैं। अतः उन्हें जहाँ अधिक यातायात मिलती है, वे वही जा सकते हैं। इसके प्रतिरक्त, सड़क-वाहनों की पूंजी लागत व क्रियाकरण का खर्चा

भी बहुत कम होता है। धतः यह सस्ता पड़ता है, और थोड़ी सी यातायात होने पर भी चलाया जा सकता है। यह इसलिए भी, क्योंकि यह संभव है कि, यातायात कम होने पर मोटर बसें बारी-बारी सप्ताह में एक-दिन या दो दिन कई एक मार्गों पर चलें। धतः यदि यातायात कम हो और यात्रा अधिक सम्बन्धी न हो, तो सड़क यातायात बड़ी सस्ती और सुविधाजनक रहती है।

भारत, हम जानते हैं कि, छोटे-छोटे गाँवों का देश है। इन सबका भापस में तथा नगरों व मण्डियों से सम्बन्ध स्थापित करने के लिये रेलें नहीं बनाई जा सकती। इन्हें केवल छोटी-छोटी सड़कों के द्वारा ही जोड़ा जा सकता है। गाँवों के तथा खेती के विकास के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है। सड़कों के बनने से किसान लोग अधिक मात्रा में व्यापारिक फसलें तथा फल व सब्जियाँ आदि बोलने लगते हैं, और सभी प्रकार की कृषि-उपज को गाँवों में ही नीचे मूल्य पर बेचने के स्थान पर पास की मण्डियों में अधिक अग्रेष्ठ मूल्य पर बेचने के लिये लाने लगते हैं। इससे किसानों की आय बढ़ती है, और वे खेती में स्याई तथा अन्य सुधार कर इसकी उत्पादकता को बढ़ाने के लिये प्रोत्साहित होते हैं, और ऐसा करने के योग्य भी होते हैं। वे तब अधिक आसानी से, सस्ती दुलाई लागत पर, रासायनिक खाद तथा खेती के उन्नत यन्त्र आदि ला पाते हैं। सड़कों के बनने से गाँवों में कुटीर व लघु उद्योग धर्मों के विकास को भी प्रोत्साहन मिलता है। इनसे खेती में लगी फालतू जनसंख्या वहाँ से हट कर इन उद्योगों में काम पर जायेगी। भारतीय खेती के सुयुक्तिकरण (Rationalisation) के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है।

गाँवों के सर्वांगीण विकास व उत्थान के लिये भी सड़कों बहुत आवश्यक हैं। सड़कों के बनने से गाँवों का नगरों से सम्बन्ध स्थापित हो जाता है। इससे गाँव वाले भी नगरों में बनी कई एक प्रकार की वस्तुओं का उपभोग करने लगते हैं। तब नगरों में उपलब्ध शिक्षा, चिकित्सा व मनोरंजन आदि की सुविधायें भी ग्रामीणों को आसानी से उपलब्ध होने लगती हैं। इन सबसे उनका रहन-सहन का स्तर ऊँचा होता है, और उनकी संकीर्णता, अज्ञानता तथा रुढ़िवादिता, आदि दोष कम होते हैं।

देश में उद्योगों के विकास तथा विकेन्द्रीकरण तथा व्यापार के विकास के लिये भी अच्छी तथा पर्याप्त सड़कों आवश्यक हैं। देश की वन-सम्पत्ति के उपयोग के लिये भी वनों में सड़क यातायात का विकसित होना आवश्यक है।

सड़कों रेलों की समृद्धि के लिये भी आवश्यक हैं, क्योंकि ये उनकी सहायक (Feeders) का काम करती हैं। ये गाँव-गाँव से माल तथा सवारियाँ रेलवे स्टेशन तक लाती हैं, और रेल द्वारा लाया गया माल तथा सवारियाँ गाँव-गाँव में पहुँचाती हैं।

सड़कों के निर्माण से जब इस प्रकार देश का सर्वांगीण आर्थिक विकास बढ़ता है, तो इससे रोजगार की मात्रा भी बढ़ती है। साथ ही, नई सड़कों के निर्माण

व पुरानी सड़कों की मरम्मत में व मोटर यातायात में प्रत्यक्ष रूप से बड़ी संख्या में लोगों को काम मिलता है।

देश की सुरक्षा के दृष्टिकोण से, सफल प्रशासन व राष्ट्रीय एकता को बनाये रखने के दृष्टिकोण से, और डाक व तार, आदि की सुविधाओं के दृष्टिकोण से भी मजदूर यातायात का विकसित होना बड़ा आवश्यक है।

इस प्रकार किसी राष्ट्र की आर्थिक व सामाजिक प्रगति, बहुत कुछ, उसकी सड़कों पर निर्भर होती है।

भारत में सड़कें

यद्यपि किसी भी देश की अर्थ-व्यवस्था में सड़कों का इतना अधिक महत्त्व नहीं था यदि अभी तक भी भारत में सड़कों का पर्याप्त विकास नहीं हुआ है।

एक तो भारत में सड़कें बहुत कम हैं। प्रथम योजना के अन्त में (३१ मार्च, १९५६) देश में कुल ३,२०,५२० मील लम्बी सड़कें थीं। इनमें से २,२२,१७० मील लम्बी सड़कें पक्की और शेष कच्ची थीं। भारत के विशाल क्षेत्रफल (३२,२३,१४० वर्ग मील), बहुत बड़ी जनसंख्या (१९५६ के आरम्भ में लगभग ३८ करोड़) और १५ लाख से भी अधिक गांवों को देखते हुए, सड़कों की यह लम्बाई अत्यधिक अपर्याप्त है। भारत में प्रति वर्ग मील केवल ०.२६ मील लम्बी सड़कें हैं, जबकि इंग्लैंड में प्रति वर्ग मील इससे १० गुना तथा मं० रॉ० अमेरीका में ५ गुना अधिक सड़कें हैं। फलस्वरूप भारत में अभी तक भी बहुत बड़ी संख्या में ऐसे गांव हैं, जिनका किसी नगर, बंदी या रेलवे स्टेशन से किसी सड़क के द्वारा सम्बन्ध नहीं है।

दूसरे, भारत में सड़कों की दशा अच्छी नहीं है। मुख्य सड़कों की दशा प्रबन्धन काम चलाने योग्य है, परन्तु देहाती सड़कों की हालत बहुत खराब है। कच्ची होने के कारण, ये केवल अच्छे मौसम में ही काम देती हैं। वर्षा के आरम्भ होने हैं, वे कीचड़ होने में बेकार हो जाती हैं। इसके अतिरिक्त, भारत में सड़कों पर खाई पुलों की भी कमी है।

तीसरे, भारत में बहुत सी सड़कें रेल लाइनों के समानान्तर हैं, और इनमें १० मील के अन्तर के बीच ही हैं। इससे सड़कों को रेलों का सहायक (Feeder) बनाने के स्थान पर प्रतियोगी बना दिया है, और रेल-सड़क प्रतिस्पर्धा की समस्या की जन्म दिया है। इनके यातायात-सुविधाओं का अनावश्यक द्विगुणन भी हुआ है।

चौथे, पक्की सड़कों की कमी के कारण मोटर बसों व ट्रकों आदि द्रुतगामी सड़क वाहनों का देश में कम प्रयोग होता है। गांव वालों के लिये अभी भी धीमी गति से चलने वाली बैलगाड़ी ही यातायात का मुख्य साधन है। बहुत से गांवों में बरसात में इन बैलगाड़ियों के चलने योग्य भी सड़कों न होने के कारण किसानों व अन्य ग्रामीणों को बड़ी हानि होती है, और इन गांवों का विकास नहीं हो पाता।

अतः देश के विकास के लिये आवश्यक है कि यहां एक तो सीमाविहीन एवं पक्की सड़कें बनाई जायं, और पुरानी सड़कों की दशा को सुधारा जाय, और

साथ ही आवश्यकतानुसार, स्याई पुल बनाये जायें। देश के आर्थिक विकास की किसी भी योजना, और विशेषतः खेती के पुनर्गठन व ग्रामों के उत्थान की किसी भी योजना की सफलता के लिये ऐसा होना अत्यन्त आवश्यक है। नई सड़कों के बनाने समय इनके उचित नियोजन की भी आवश्यकता है, जिससे कि सड़कें एक संगठित यातायात प्रणाली की शृङ्खला हो, और वे रेलों की प्रतिस्पर्धी होने के स्थान पर उनकी पूरक हो।

### भारत में सड़कों का विकास

भारत में वर्तमान सड़कें प्राचीन भुगल तथा दूसरी सड़कों के ऊपर खड़ी हुई एक इमारत के समान हैं। वर्तमान काल में इनके विकास का कार्य सौ से कुछ अधिक वर्ष पूर्व भारत सरकार द्वारा आरम्भ किया गया था। परन्तु इसके बीघे ही पश्चात् देश में रेलों का निर्माण आरम्भ हो गया। इससे भारत सरकार ने सड़कों की ओर ध्यान देना कम कर दिया, और दुर्भाग्यवश उन्हें केवल स्थानीय महत्व की ही वस्तु गिना जाने लगा। १९१९ में हुए सुधारों के अधीन, सड़कें प्रांतीय विषय बना दी गईं, और केन्द्रीय सरकार का सड़कों से कोई सम्बन्ध न रहा। प्रांतीय सरकारों ने अपनी ओर से यह काम स्थानीय निकायों (Local Bodies) को सौंप दिया, और अपने ऊपर केवल कुछ ही बहुत महत्वपूर्ण सड़कों के निर्माण व मरम्मत का भार लिया। परन्तु स्थानीय निकायों के वित्तीय साधन इस काम के दृष्टिकोण से अत्यन्त सीमित थे। उधर, युद्धोत्तर काल में देश में मोटर बसों की संख्या बढ़ने से सड़कों पर यातायात का भार बढ़ गया, और उनकी टूट-फूट व मरम्मत का खर्चा भी बढ़ गया। साथ ही, नई सड़कों के निर्माण की मांग भी बढ़ी।

**सड़क समिति १९२७**—ऐसी परिस्थिति में, सड़कों के विकास व उनकी वित्तीय व्यवस्था की जांच करने के लिये, भारत सरकार ने नवम्बर, १९२७ में डा० जयाकर की अध्यक्षता में एक 'भारतीय सड़क विकास समिति' की नियुक्ति की। समिति ने अगले वर्ष अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की कि क्योंकि सड़कों का विकास स्थानीय निकायों व प्रांतीय सरकारों की शक्ति के बाहर हो गया है, अतः राष्ट्रीय महत्व की सड़कों का विकास केन्द्रीय सरकार को अपने हाथ में ले लेना चाहिये। यह इसलिये भी होना चाहिये, क्योंकि पेट्रोल और मोटर गाड़ियों पर लगे सीमा व उत्पादन शुल्कों की आय केन्द्रीय सरकार को ही होती है। इस आय को सड़कों पर व्यय किया जाना चाहिये। समिति ने सड़कों के निर्माण व विकास के लिये अलग से एक 'सड़क कोष' बनाने की भी सिफारिश की।

**सड़क कोष (Road Fund)**—समिति की सिफारिशों पर केन्द्रीय सरकार ने १९३० में एक 'केन्द्रीय सड़क विकास कोष' की स्थापना की। इसके लिये पेट्रोल पर लगे शुल्क में दो आना प्रति गैलन की दर पर वृद्धि कर दी, और इसके आय को सड़क कोष में जमा किया जाने लगा। इस कोष में से २ भाग विशिष्ट अनुदानों के

लिये रखने के पश्चात्, शेष रकम में से विभिन्न प्रान्तों को उनके द्वारा उपभोग किये जाने वाले पेट्रोल की मात्रा के अनुपात में अनुदान दिये जाने थे। आरम्भ में यह कोष केवल ५ वर्षों के लिये बनाया गया था। परन्तु १९३४ से इसे स्थाई रूप दे दिया गया है। पहले इसमें प्रतिवर्ष लगभग ११ करोड़ २० जर्मा होते थे। १९४७-४८ तक इसमें २८-३ करोड़ रुपये जमा हो चुके थे। आजकल इसमें लगभग ५ करोड़ २० वार्षिक जमा होते हैं। यह आय पेट्रोल, गाड़ियों, मोटर मोटर के पुर्जों और टायरों पर जसे दुरुक से प्राप्ति होती है। इस प्रकार यह कोष देश में सड़क विकास के दीर्घकाल न नियोजन के दृष्टिकोण से बहुत महत्वपूर्ण है।

**भारतीय सड़क कांग्रेस, १९३४**—सड़क-निर्माण कार्य के सम्बन्ध में व्यवसायिक ज्ञान व अनुभव संग्रह करने के लिये भारत सरकार ने १९३४ में 'भारतीय सड़क कांग्रेस' के नाम से एक अर्ध सरकारी संस्था की स्थापना की। सड़कों से सम्बन्धित सभी इंजीनियर इस कांग्रेस के सदस्य बन सकते हैं। १९३४ में केवल ७४ सदस्यों से यह संस्था आरम्भ हुई थी। अब इस कांग्रेस के लगभग १२५० इंजीनियर सदस्य हैं। इस संस्था ने देश में सड़क निर्माण-कार्य में काफी सहायनीय योग दिया है।

**द्वितीय विश्व युद्ध**—जब दूसरा विश्व युद्ध आरम्भ हुआ, तो सड़कों के निर्माण का कार्य प्रान्तीय सरकारों के हाथों में था। युद्धकाल में सामरिक महत्व की कई एक नई सड़कें बनानी पड़ी, और पुरानी सड़कों पर भी यातायात का भार बढ़ जाने से, उनकी मरम्मत पर अधिक रुपया व्यय करने की आवश्यकता पड़ी। परन्तु प्रान्तीय सरकारों के पास इस भार को उठाने के लिये पर्याप्त साधन नहीं थे। अतः सुरक्षा कोष (Defence Estimates) में से इस कार्य के लिये अनुदान दिये गये, और केन्द्रीय सरकार ने यह अनुभव किया कि राष्ट्रीय महत्व की सड़कों के निर्माण का कार्य उसे अपने हाथों में लेना चाहिये।

**नागपुर योजना (Nagpur Plan) १९४३**

तदनुसार, १९४३ में केन्द्रीय सरकार ने देश में सड़कों के विकास पर विचार करने के लिये नागपुर में प्रान्तीय मुख्य इंजीनियरों का एक सम्मेलन आयोजित किया। इस सम्मेलन में सड़कों के विकास की एक १० वर्षीय योजना बनाई गई, जो कि 'नागपुर योजना' के नाम से प्रसिद्ध है।

योजना के अन्तर्गत सड़कों को पांच वर्गों में बांटा गया है—(१) राष्ट्रीय राजमार्ग (National Highways), (२) प्रान्तीय राजमार्ग (Provincial or State Highway), (३) बड़े जिला सड़कें (Major District Roads) (४) छोटे जिला सड़कें (Minor District Roads) और (५) ग्रामीण सड़कें (Village Roads)।

राष्ट्रीय राजमार्ग वर्गमान मुख्य सड़कें ही कहलायेंगी। ये प्रान्तीय राजधानियों, बन्दरगाहों और बड़े नगरों को आपस में मिलायेगे और देश में सड़क यातायात का मुख्य आधार होंगे। ये सड़कें देश का पड़ोसी देशों जैसे बर्मा, नेपाल, तिब्बत,

आदि से भी सम्बन्ध स्थापित करेंगी। सामरिक महत्व (Strategic Importance) की सड़कें भी इसी श्रेणी में शामिल होंगी। इन सड़कों का निर्माण व देख-रेख केन्द्रीय सरकार करेगी। विभाजन से पूर्व इन सड़कों की कुल लम्बाई लगभग १८ हजार मील थी। विभाजन के पश्चात् भारत संघ में इनकी लम्बाई ११० हजार मील थी।

प्रान्तीय राजमार्ग प्रान्त अथवा राज्य की मुख्य सड़कें हैं। ये सड़कें राज्य के अन्दर व्यापार तथा उद्योग की जान हैं। ये जिला के मुख्य स्थानों व महत्वपूर्ण नगरों को राष्ट्रीय राजमार्गों से मिलाती हैं। इनकी देख-रेख की जिम्मेदारी प्रांतीय सरकारों पर है।

जिला सड़कें देश के आन्तरिक भागों में पहुँचती हैं। ये उत्पादन केंद्रों तथा मण्डियों को आपस में तथा राजमार्गों या रेलों से मिलाती हैं। पड़ोसी जिलों के बीच भी ये एक सूत्र के रूप में कार्य करती हैं। ये सड़कें जिला मण्डलों (District Boards) के आधीन हैं।

ग्रामीण सड़कें ग्रामीण जनता की आवश्यकताओं को पूरा करती हैं। ये सड़कें गाँवों को एक दूसरे से अथवा पास की जिला सड़कों या राजमार्गों या रेलों से मिलाती हैं। इनकी देखभाल का दायित्व स्थानीय निकायों (Local Bodies) पर है।

योजना का उद्देश्य सभी प्रकार की सड़कों का सन्तुलित विकास करना था, जिससे विकसित कृषि-क्षेत्र में कोई भी गाँव मुख्य सड़क से ५ मील से अधिक की दूरी पर और अविकसित क्षेत्र में कोई भी गाँव २० मील से अधिक की दूरी पर न रहे। साथ ही, किसी सड़क का विचार केवल उसी सड़क की दृष्टि से नहीं करना, देश भर में सड़कों के एक जाल-सूज (Network) के एक अंग की दृष्टि से होना चाहिये।

योजना में भारतीय संघ के लिये सड़कों की लम्बाई के निम्नलिखित लक्ष्य रखे गये थे—

राष्ट्रीय राजमार्ग	१६,६०० मील
राष्ट्रीय सामान्य मार्ग (Trails)	४,१५० "
प्रान्तीय राजमार्ग	५३,६५० "
बड़ी जिला सड़कें	४६,८०० "
छोटी जिला सड़कें	८३,००० "
ग्रामीण सड़कें	१,२३,५०० "
योग	३,३१,०००

इन ३,३१,००० मील लम्बी सड़कों में से १,२३,००० मील लम्बी सड़कें पक्की, और शेष (२,०८,००० मील) कच्ची होनी थीं।

मूल योजना के अनुसार, ऊपर लिखे लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये ३७२ करोड़ २० लाख रुपये जाने थे। परन्तु मुद्रोत्तर काल में मूल्य-स्तर के बहुत अधिक बढ़ जाने



के कारण बाद में यह अनुमान लगाया गया कि योजना को पूर्ण करने के लिये ७४४ करोड़ रु० व्यय करने पड़ेगे ।

योजना पर १ अप्रैल, १९४७ से काम आरम्भ हुआ । तब से राष्ट्रीय राज-मार्गों का सम्पूर्ण वित्तीयदायित्व केन्द्रीय सरकार ने सभाल लिया है । देश के नये विधान के अन्तर्गत, राष्ट्रीय राजमार्ग केन्द्रीय विषय हैं । प्रांतीय राजमार्ग राज्यों के 'सावजनिक कार्य विभागों' (P. W. D.) के अधीन हैं । अतः इन दोनों प्रकार के राजमार्गों की दशा भिन्न है । परन्तु जिला व ग्रामीण सड़कों की दशा बहुत खराब है, क्योंकि ये सड़कें स्थानीय निकायों के अधीन हैं, और इन निकायों के वित्तीय साधन अत्यन्त सीमित हैं ।

इस योजना के कार्यकरण के पहले तीन वर्षों में अर्थात् ३१ मार्च, १९५० तक सड़क विकास पर कुल २७.११ करोड़ रु० व्यय हुये थे ।

**प्रथम योजना के अन्तर्गत सड़क-विकास**

प्रथम योजना के आरम्भ के समय भारत में लगभग ६८,००० मील लम्बी पक्की सड़कें तथा १,५१,००० मील लम्बी कच्ची सड़कें थी । योजनाकाल में सड़कों तथा सड़क यातायात के विकास पर लगभग १५६ करोड़ रु० (केन्द्रीय सड़क कोष के अनुदानों को मिलाकर) व्यय किये गये । इस काल में लगभग २४,००० मील लम्बी नई पक्की सड़कें तथा ४७,००० मील लम्बी नई कच्ची सड़कें बनाई गईं । इनमें सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार योजनाओं के अन्तर्गत बनाई गई सड़कें भी शामिल हैं । इस प्रकार योजना के अन्त में देश में सड़कों की कुल लम्बाई २४६००० मील से बढ़कर ३,२०,००० मील हो गई थी । यह लम्बाई नागपुर योजना के लक्ष्य (३,३१,००० मील) से ११,००० मील कम है— प्रथम योजना के अन्त में, नागपुर योजना के लक्ष्यों के तुलना में १,००० मील पक्की सड़कें तथा १०,००० मील कच्ची सड़कें कम थीं । आशा है कि दूसरी योजना में यह कार्य भी पूरा हो जायेगा ।

इसके अतिरिक्त योजनाकाल में सड़कों की मरम्मत तथा पुलों का निर्माण भी किया गया है । उदाहरणार्थ, १ अप्रैल, १९४७ को जब केन्द्रीय सरकार ने राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास का वित्तीय भार अपने ऊपर लिया, तब वही एक मार्गों पर कुल मिलाकर लगभग १६०० मील की लम्बाई की सन्धि सड़कें (Road Links) का अभाव था. महत्वपूर्ण स्थानों पर सँकड़ों छोटे-बड़े पुल नहीं थे, और लगभग ६,००० मील लम्बी सड़क नीचे दर्ज की थी । इस दिशा में कुछ सुधार, प्रथम योजना के आरम्भ से पहले हुआ था । प्रथम योजना के अन्त तक लगभग ३४ करोड़ रु० की लागत पर ७३६ मील लम्बी सन्धि सड़कें और ३३ बड़े पुलों को बनाया गया, लगभग ५,००० मील की लम्बाई में राष्ट्रीय सड़कों को सुधारा गया, और लगभग ४०० मील की लम्बाई में इन सड़कों को चौड़ा कर दोराही (Two-lane Carriage-way) बनाया गया ।

संख्या फिर बढ़ने लगी। उदाहरणार्थ, १९४५ में देश में लगभग १'४२ लाख गाड़िया थी ; १९४८ में इन की संख्या बढ़ कर २'७८ लाख हो गई थी।

वर्तमान स्थिति—१९५४-५५ के अन्त में देश में लगभग ३'७६ लाख मोटर गाड़िया थी। इनमें से १'७१ लाख निजी कारें, ५६ हजार सार्वजनिक सेवा गाड़िया, १ लाख ४ हजार माल गाड़ियां, ३३ हजार मोटर साइकलें, और शेष लगभग १२ हजार मिली-जुली प्रकार की मोटर गाड़ियां थी। तथापि, देश की जनसंख्या और आकार को देखते हुए अभी भी महा मोटर गाड़ियों की संख्या बहुत कम है। भारत में प्रति १,३५० व्यक्तियों के पीछे एक मोटर गाड़ी है, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में प्रति ३ व्यक्तियों, इङ्ग्लैंड में प्रति १५ व्यक्तियों, और फ्रांस में प्रति १६ व्यक्तियों के पीछे एक मोटर गाड़ी है। १-१९५२ में प्रति १,००० मील के पीछे भारत में ८२६, इङ्ग्लैंड में १२,१४६ और सं० रा० अमरीका में १४,८७४ मोटर गाड़िया थी। इसके अतिरिक्त, भारत में मोटर गाड़ियों का उत्पादन, यहां के कुल उपभोग से बहुत कम है, और हम अपनी आवश्यकता का केवल लगभग १०% पेट्रोल ही देश में उत्पन्न करते हैं, शेष विदेशों से आयात किया जाता है। अतः उन्नत देशों की तुलना में हम, अन्य क्षेत्रों की भांति, मोटर यातायात के क्षेत्र में भी पिछड़े हुए हैं, और आत्म-निर्भर नहीं हैं।

मोटर यातायात के क्षेत्र में निजी चालक (Private operators) और राज्य सरकारें, दोनों ही काम कर रहे हैं। राज्य सरकारों ने १९४६ के पश्चात् से मोटर यातायात का राष्ट्रीयकरण आरम्भ किया था। इस समय सवारी मोटर यातायात का लगभग  $\frac{2}{3}$  भाग सार्वजनिक क्षेत्र में है ; शेष  $\frac{1}{3}$  भाग निजी चालकों के हाथों में है। माल यातायात लगभग पूर्णतया ही निजी चालकों के कब्जे में है। द्वितीय योजना काल में सड़क यातायात में सार्वजनिक क्षेत्र के प्रसार होने पर भी, सड़क यातायात का अधिकांश भाग निजी चालकों के हाथों में ही रहेगा।

इस समय देश में मोटर यातायात चालकों की संख्या लगभग ४८,००० है। इनमें से ४६,००० से भी अधिक छोटे चालक हैं, जिनमें से प्रत्येक के पास ५ या इससे कम गाड़ियां हैं। इन निजी चालकों को इस बात के लिये प्रोत्साहित किया जा रहा है कि वे मिल कर आर्थिक इकाइया बना लें। सड़क यातायात निगम अधिनियम (Road Transport Corporations Act), १९५० के अन्तर्गत राज्य सरकारों, रेलों और निजी चालकों को मिला कर परिनियत (Statutory) यातायात निगम बनाये जा रहे हैं।

देश में पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत आर्थिक क्रियाओं के परिणाम के बढ़ने से, यातायात सेवाओं की आवश्यकता बढ़ती जा रही है। रेलें इस सभी यातायात का भार उठाने में समर्थ नहीं हैं। अतः रेलों के सहायक के रूप में, मोटर सड़क यातायात के विकास की आवश्यकता है। परन्तु हाल ही के वर्षों में यह देखा गया है कि देश की इन बढ़ती हुई यातायात आवश्यकताओं की दृष्टि से सड़क

यातायात का विकास पर्याप्त रूप से नहीं हो रहा है। इस बात के कई कारण हैं, जैसे कि राष्ट्रीयकरण का समय, मोटर यातायात पर लगे ऊँचे कर, अन्तर्राज्यीय (Inter-state) सेवाओं पर लगे प्रतिबन्ध और कुछ राज्यों में बहुत छोटी अवधि के लिये लाइसेंस देने की नीति आदि। इन कारणों को दूर करने के लिये विभिन्न प्रकार के पद उठाये जा रहे हैं। उदाहरणार्थ, योजना आयोग ने १९५४ में ही राज्य सरकारों को यह सिफारिश की थी कि दूसरी योजना के अन्त तक उन्हें माल यातायात सेवाओं का राष्ट्रीयकरण नहीं करना चाहिये, सवारी सेवाओं का राष्ट्रीयकरण धीरे-धीरे और ध्यान से होना चाहिये, कि निजी चालकों को लाइसेंस देने की नीति को अधिक उदार बना देना चाहिये, और कि इन निजी चालकों को मिलकर बड़ी आर्थिक इकाइयाँ बनाने के लिये प्रोत्साहित किया जाना चाहिये। राज्य सरकारों को यह भी कहा गया है कि वे मोटर गाड़ियों पर लगे करों का सुयुक्तिकरण (Rationalisation) करें, जैसे कि दोहरे करारोपण (Double Taxation) से बचें, मोटर गाड़ियों पर लगे विभिन्न करों को एक ही कर में मिला दें, और कर की दर को यथासम्भव कुछ कम कर दें, इत्यादि।

मोटर गाड़ियों (सशोधन) अधिनियम, १९५६ के अन्तर्गत, अन्तर्राज्यीय (Inter-state) मार्गों पर सड़क यातायात का विकास, समन्वय और नियमन करने के लिये एक 'अन्तर्राज्यीय यातायात आयोग' ('Inter-state Transport Commission') की स्थापना की व्यवस्था की गई है। अधिनियम के अन्वय प्रावधानों के अनुसार, यदि अनुमति-पत्र-धारकों (Permit Holders) के अनुमति-पत्र रद्द किये जाते हैं, या उनकी शर्तें बदली जाती हैं, तो उन्हें मुआवजा दिया जाय, मोटर गाड़ियों के अनुमति-पत्रों की अवधि को बढ़ाया जाय, क्षेत्रीय यातायात अधिकारियों का पुनर्गठन किया जाय, कन्डक्टरों को भी लाइसेंस दिये जाय, १९३६ के अधिनियम के अन्तर्गत किये गये अपराधों की सजा में वृद्धि, इत्यादि। अधिनियम के अधिकांश प्रावधानों को लागू किया जा चुका है।

आशा है इन सब पदों के उठाने से, देश में सड़क यातायात का आवश्यकतानुसार पर्याप्त विकास होगा, और उचित तेजी से होगा।

### रेल सड़क स्पर्धा व सामंजस्य

#### (Rail Road Competition and Co-ordination)

रेल सड़क प्रतिस्पर्धा—यातायात के विभिन्न साधनों के बीच स्पर्धा की समस्या तभी उत्पन्न होती है, जब यातायात के कुछ साधन अपने क्षेत्र से दूर जाते हैं, और परिवहन के अन्य साधनों की यातायात अपनी ओर खींचने लगते हैं। भारत में पिछले वर्षों में रेलों तथा मोटर सड़क यातायात के बीच इसी प्रकार की स्पर्धा रही है, जिसमें एक समय तो रेलों को इससे बड़ी हानि उठानी पड़ी थी।

रेलें लम्बे फासले और भारी सामान को ढोने के लिये यातायात का बहुत

सस्ता साधन है। परन्तु छोटे फासलो तथा हल्की व मूल्यवान् वस्तुओं के ढोने के लिए, मोटर यातायात अधिक सस्ती पड़ती है। यह इसलिए क्योंकि रेलें भाड़े की दरें 'सेवा के मूल्य' ('Value of Service') सिद्धांत के अनुसार निश्चित करती हैं, जबकि मोटर यातायात में भाड़े की दरें 'सेवा की लागत' ('Cost of Service') सिद्धान्त के अनुसार निश्चित की जाती हैं। पहले सिद्धांत के अधीन लम्बे फासलों के लिये भारी परन्तु कम मूल्य की वस्तुओं का ढोना तो सस्ता पड़ता है, परन्तु छोटे फासलो पर और विशेषतः हल्की परन्तु मूल्यवान् यातायात पर भाड़े की दर ऊँची पड़ती है। दूसरे सिद्धांत के अधीन, इस दूसरी प्रकार की यातायात पर भाड़े की दर अपेक्षाकृत नीची रहती है। अतः मोटर यातायात छोटे फासलो पर, रेलों की हल्की व मूल्यवान् यातायात अपनी ओर खींच ले जाती हैं, और उनके लिये भारी परन्तु सस्ती यातायात छोड़ देती हैं। दूसरे शब्दों में वे यातायात का मूल्य स्वयं हड़प कर जाती हैं, और सेप रेलों के लिये छोड़ देती हैं। स्पष्ट ही इससे रेलों की आय कम हो जाती है। दूसरे, रेलें अपने निश्चितमार्ग से बन्धी होती हैं। अतः उनकी सेवाओं का प्रयोग करने के लिए उनके स्टेशनों तक जाना पड़ता है। इसके विपरीत, मोटर गाड़ियाँ किसी निश्चित मार्ग से बन्धी नहीं होती, और अस्थूल होने के कारण, द्वार-द्वार पर जाकर यातायात सेवा प्रदान कर सकती हैं। यातायात सेवाओं के उपभोक्ताओं के लिये यह बड़ा सुविधा-जनक भी होता है, और उनका रेलवे स्टेशन तक आने जाने का या सामान लाने ले जाने का खर्चा भी बच जाता है। मोटर यातायात को रेलों की तुलना में एक और लाभ यह होता है कि रेलों को अपना मार्ग स्वयं बनाना पड़ता है और उसके संरक्षण व मरम्मत आदि पर भी उन्हें भारी खर्च करना पड़ती है, जबकि मोटर गाड़ियों के चलने के लिए सड़कें सरकार द्वारा बनाई तथा सुधारी जाती हैं। यह ठीक है कि बहुधा इसी कारण से सरकार मोटर गाड़ियों पर कई प्रकार के कर लगाती है। परन्तु फिर भी मार्ग का खर्चा मोटर गाड़ियों पर अपेक्षाकृत कम पड़ता है। अतः छोटे फासलो पर और विशेषतः हल्की तथा मूल्यवान् यातायात के लिये मोटर यातायात रेलों से स्पर्धा करती है।

भारत में इस प्रकार की स्पर्धा का जन्म तो १९२० के पश्चात् ही हो गया था। तथापि, इसने उग्र रूप १९३० के पश्चात् से धारण किया था। उन दिनों विश्वव्यापी मन्दी के कारण भारत में भी रेलों पर यातायात का परिमाण कम हो गया था, जिससे उनकी आय गिर रही थी। तब तक देश में मोटर गाड़ियों की संख्या भी काफी बढ़ चुकी थी, और रेलों ने पाया कि उनकी मूल्यवान् यातायात का एक बड़ा भाग ये मोटर गाड़ियाँ खींच रही हैं। परिस्थिति का सामना करने के लिए रेलों ने अपनी दरों में कमी की। उत्तर में मोटर-चालकों ने भी अपनी दरें कम कर दी। इस प्रकार से दोनों में एक प्रकार की होड़ सी लग गई और रेल-सड़क स्पर्धा दोनों प्रकार की यातायात के लिए ही एक गम्भीर समस्या बन गई।

इस स्पर्धा से दोनों प्रतिपक्षियों को ही हानि हुई । रेलों की यह हानि लगभग ३.७५ करोड़ १० वार्षिक थी ।

परन्तु इस स्पर्धा को इसी प्रकार चलता नहीं रहने दिया जा सकता था, क्योंकि इससे देश में यातायात के साधनों के विकास को भारी ठेस पहुँचती । यह राष्ट्रीय हितों के विरुद्ध होता ; वैसे भी रेलें राष्ट्रीय उपक्रम हैं, उन में सामान्य करदाता की पूँजी लगी हुई है । रेलों की हानि का भार भी उन्हीं पर पड़ता है । अतः इस स्पर्धा से रेलों की रक्षा करना आवश्यक था । इसके प्रतिष्ठित यह स्पर्धा एक दृष्टिकोण से अनुचित भी थी, क्योंकि जहाँ रेलों पर कई प्रकार की पाबन्दियाँ और नियमन लागू होते हैं, वहाँ १९३६ में पहले मोटर यातायात पर किसी प्रकार का अनुशासन नहीं था ।

रेल-सड़क स्पर्धा की इस समस्या पर विचार करने के लिए भारत सरकार ने १९३२ में एक समिति मिचेल कर्कनेस समिति (Mitchell-Kirkness Committee) की नियुक्ति की । इस समिति ने सिफारिश की कि इस स्पर्धा से रेलों की रक्षा करने के लिये मोटर यातायात का नियमन करना आवश्यक है । उसने एक केन्द्रीय संचार मण्डल (Central Board of Communications) की स्थापना की भी सिफारिश की । समिति के सुझावों पर विचार करने के लिये १९३३ में भारत सरकार ने प्रान्तीय सरकारों के प्रतिनिधियों का एक रेल-सड़क सम्मेलन बुलाया । सम्मेलन में रेल-सड़क सामंजस्य पर जोर दिया । सम्मेलन के मुद्दाव पर ही १९३३ का रेलवे अधिनियम पास किया गया, जिसके अधीन रेलें रेल की लाइनों के समानान्तर सड़कों पर अपनी मोटर गाड़ियाँ चला सकती हैं । १९३४ में प्रान्तों में 'यातायात परामर्शदातृ समितियाँ' स्थापित की गईं और एक केन्द्रीय यातायात परामर्शदातृ परिषद् भी स्थापित की गई ।

१९३६ की चेजबुड समिति ने भी रेल-सड़क स्पर्धा की समस्या पर विचार किया । समिति ने सिफारिश की कि मोटर यातायात को नियमित करने के लिये मोटर-वाहनों को अनुमति-पत्र दिये जाय ; रेलें स्वयं अपनी मोटर गाड़ियाँ चलायें, और साथ ही, रेलें यात्रियों को पहले से अधिक अच्छी सुविधाएँ दे और अपना किराया-भाड़ा कम करें ।

१९३६ में केन्द्रीय सरकार ने मोटर यातायात को नियमित करने के लिये मोटर गाड़ी अधिनियम पास किया । इस अधिनियम के अधीन प्रान्तों में 'क्षेत्रीय यातायात अधिकारियों' (Regional Transport Authorities) की नियुक्ति की गई जिसका कार्य मोटर यातायात को नियंत्रित करना है । अधिनियम के अधीन मोटर गाड़ियों के लिये सरकार से अनुमति-पत्र (License) लेना अनिवार्य कर दिया गया, और मोटर गाड़ियों में सवारियों की संख्या, उनकी रफ्तार की सीमा, उनके चलने के निश्चित समय, माल का लदान, कर्मचारियों के काम के घंटे व काम की दशाएँ, आदि निश्चित कर दिये गये । उक्त बातों का उल्लंघन करने वालों को

सजा देने की व्यवस्था की गई। १९४६ से इसी अधिनियम के अन्तर्गत सभी मोटर गाड़ियों का बीमा कराने को अनिवार्य कर दिया गया है। १९४६ में इस अधिनियम में किये गये एक संशोधन के अधीन, अन्तर्राज्यीय (Inter-state) मार्गों पर सड़क यातायात का विकास, समन्वय और नियमन करने के लिये एक 'अन्तर्राज्यीय यातायात आयोग' की स्थापना, क्षेत्रीय यातायात अधिकारियों के पुनर्गठन, वगैरहों को भी लाइसेंस दिये जाने, १९३९ के अधिनियम के अन्तर्गत किये गये प्रपणों की सजा में जुद्धि, आदि की व्यवस्था की गई है।

रेल सड़क स्पर्धा को कम करने की दिशा में सरकार द्वारा उठाया गया एक और बड़ा 'सड़क यातायात निगम अधिनियम, १९५०' है। इस अधिनियम के अधीन राज्यों में राज्य सरकारों, रेलों और निजी मोटर-वाहकों की साझेदारी से परिणित (Statutory) सड़क यातायात निगम बनाये जा रहे हैं। दूसरी पंच वर्षीय योजना की रेल योजना में १० करोड़ ८० इस्तोलिये रखा गया है, जिससे कि रेलें इन निगमों के गठन में भाग ले सकें। ये निगम रेलों और मोटर यातायात में अनुचित स्पर्धा को रोकने में सफल होंगे, ऐसी प्राप्ति की जा सकती है।

रेल-सड़क सामंजस्य (Rail-Road Co-ordination)—तथापि, हमें ध्यान रखना है कि सामंजस्य का अर्थ केवल प्रतिस्पर्धा को समाप्त कर देना नहीं है। इसका अभिप्राय विभिन्न प्रकार की यातायात सुविधाओं का जनता की आवश्यकताओं में उचित समायोजन करना है जिससे किसी भी प्रकार का अपव्यय न हो। किसी भी समुन्नत यातायात प्रणाली में रेलों और मोटर यातायात तथा अन्य प्रकार की यातायात सुविधाओं का भी होना आवश्यक है। तब विभिन्न प्रकार की यातायात सुविधाओं का विकास इस प्रकार होना चाहिए, जिससे कि वे एक दूसरे की प्रतिस्पर्धी होने के स्थान पर बराबर सहयोगी हों। साथ ही, प्रत्येक प्रकार के यातायात-साधन की अपनी कुछ विशेषताएँ होती हैं। अतः उसे उसी प्रकार से काम में लाना चाहिए, जिस काम के लिये वह सबसे अधिक उपयोगी है। इस दृष्टि से सड़क यातायात को रेलों की पूरक के रूप में कार्य करना चाहिए। मोटर गाड़ियाँ गाँव-गांव में यातायात-सुविधाओं को पहुँचावें, जबकि रेलें मुख्यतः नगरों और मंडियों, आदि की यातायात सुविधाएँ पहुँचावें। भारत के गाँवों में यातायात-सुविधाओं का बहुत अधिक अभाव है। मोटर गाड़ियाँ वहाँ से यातायात प्राप्त करें, और उसे रेलों तक पहुँचावें। उधर से वे रेलों से लाये गये सामान व सवारियों को गाँव-गाँव में पहुँचावें। इससे रेलों और मोटर-वाहकों और राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था सभी को लाभ होगा।

भारत में ऐसा न हो कर आपसी प्रतिस्पर्धा की स्थिति इस लिये उत्पन्न हुई, क्योंकि यहाँ रेलों और सड़कों का निर्माण किसी नियोजित ढंग से नहीं हुआ। यहाँ अधिकांश सड़कें गाँवों की रेलवे स्टेशनों से जोड़ने के स्थान पर, बहुधा रेल की लाइनों के ही समानान्तर दस मील की दूरी के ही भीतर, बनी हुई हैं। अतः वे

रेलों को यातायात सा कर देने के स्थान पर उनकी यातायात छीनती हैं, जिससे प्रतिस्पर्धा का जन्म होता है। अतः भविष्य में नई सड़कों को रेलवे लाइनों के समानान्तर बनाने के स्थान पर समकोण (Right Angles) पर बनाया जाना चाहिए, और साथ ही, इनके द्वारा देश के सभी गांवों का पास के रेलवे स्टेशनों में सम्बन्ध स्थापित किया जाना चाहिए। ऐसा होने में जहाँ गांवों को पर्याप्त यातायात सुविधायें मिलेंगी, वहाँ रेलवे और मोटर गाड़ियों को पर्याप्त यातायात (Traffic) मिलेगा।

### सड़क यातायात का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation of Road Transport)

पृष्ठभूमि—ऊपर हम रेल सड़क स्पर्धा के बारे में पढ़ आये हैं, जिससे रेलों को, और मोटर मालिकों को भी, काफी हानि हुई। देश में मोटर यातायात के अनियन्त्रित विकास का यह एक दुष्परिणाम था। इसका एक और दुष्परिणाम मोटर-मालिकों के बीच आपसी प्रतिस्पर्धा भी हुआ। इससे जहाँ देश में मोटर यातायात के समुचित विकास को अघात पहुँचा, वहाँ मोटर-मालिकों द्वारा उनके कमचाहियों का और मोटर-गाड़ियों के यात्रियों का कई प्रकार से शोषण भी हुआ। अतः मोटर यातायात की अनुचित स्पर्धा से रेलों की रक्षा करने और स्वयं मोटर यातायात को आत्म-हत्या से बचाने के लिये सरकारी हस्तक्षेप आवश्यक हो गया। फ्रांसवटप देश में मोटर यातायात को नियन्त्रित करने के लिये केंद्रीय सरकार ने १९३६ में मोटर गाड़ी अधिनियम पास किया। इसका बर्तान हम पहले ही ऊपर पढ़ आये हैं। तभी हमारा विश्व युद्ध आरम्भ हो गया, जिसमें यातायात का परिमाण बढ़ जाने और नागरिक यातायात के लिए मोटर-गाड़ियों की संख्या में वृद्धि सम्भव न हो सकने के कारण, युद्धकाल के लिये रेल-सड़क स्पर्धा की समस्या समाप्त हो गई। परन्तु युद्ध की समाप्ति के पश्चात् इसके पुनर्जन्म का भय था। अतः १९४५ में ही 'रेल मण्डल' (Railway Board) की सलाह से केंद्रीय सरकार ने यह सुझाव दिया कि प्रत्येक प्रान्त में वहाँ की प्रांतीय सरकार, रेलों और निजी मोटर-मालिकों की सामंशिकता से एक एक त्रिदलीय (Tripartite) निगम स्थापित किया जाय। यह निगम उन प्रान्त में, रेलों के सहयोग से, सड़क यातायात का संचालन करे, जिससे रेल सड़क स्पर्धा समाप्त हो, और जनता को कम मूल्य पर उत्तम यातायात-सुविधायें प्राप्त हों। इस निगम के अंशों को तीनो दलों में इस प्रकार बाँटा जाना था—३०% में ३३ प्रतिशत तक अंश रेलों के, ३० प्रतिशत से ३५ प्रतिशत तक अंश प्रांतीय निजी मोटर मालिकों के, निजी मालिकों को जो मोटर गाड़ियाँ अच्छी दशा प्रांतीय सरकारों के, और शेष अंश निजी मोटर मालिकों के निजी मालिकों की जो मोटर गाड़ियाँ अच्छी दशा में होंगी, उन्हें निगम ने उचित मूल्य देकर खरीद लेना था। इस त्रिदलीय योजना का समर्थन सभी क्षेत्रों में स्वागत हुआ। परन्तु निजी मालिक इसमें भाग लेने को राजी न हुए। उन्हें भय था कि ऐसे निगम में उनका

अपना पक्ष लेते वे पक्ष की तुलना में कमजोर रहेगा क्योंकि प्रांतीय सरकारें भी सामान्यतः रेलों का ही पक्ष लेगी। साथ ही, उन्हें यह भी भय था कि उनकी मोटर गाड़ियों का उन्हें उचित मूल्य नहीं मिलेगा।

राष्ट्रीयकरण—ऐसी परिस्थिति में रेल सड़क सामंजस्य करने और अपने बढ़ते हुए व्यय को पूरा करने के लिये आय कमाने के उद्देश्य से विभिन्न प्रांतीय सरकारों ने सड़क यातायात का धीरे-धीरे राष्ट्रीयकरण करना ही उचित समझा। निजी मोटर-मालिकों ने इसका घोर विरोध किया, और इसे रोकने के लिये न्यायालयों की भी दारख्त ली। परन्तु राज्य सरकारों ने उचित पद उठाकर उनकी आपत्तियों को निर्मूल कर दिया।

यह अधिकांश राज्यों, जैसे उत्तर प्रदेश, पंजाब, बिहार, उड़ीसा, मध्य प्रदेश, बम्बई, मद्रास, मैसूर, केरल, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, दिल्ली आदि में राज्य सरकारों द्वारा राष्ट्रीयकृत यात्री-मोटर यातायात सेवाएँ चल रही हैं। इनमें लगभग १५ करोड़ २० को पूंजी लगी हुई है। प्रथम योजना के अन्त में इस सार्वजनिक सड़क यातायात क्षेत्र में ११,००० से भी अधिक मोटर गाड़ियाँ थी, जिनमें से, लगभग १२ करोड़ २० की लागत पर, ३,००० मोटर गाड़ियाँ प्रथम योजनाकाल में ही खरीदी गईं हैं। तथापि, तब भी प्रथम योजना के अन्त में यात्री-यातायात का केवल १/३ भाग ही सार्वजनिक क्षेत्र में था, और शेष निजी मोटर-मालिकों के हाथों में था। यह इसलिए क्योंकि विभिन्न राज्यों में केवल कुछ ही मार्गों पर मोटर-यातायात का राष्ट्रीयकरण किया गया है; शेष मार्गों पर अभी भी निजी मोटर-वाहकों की गाड़ियाँ चलती हैं। माल-यातायात अभी भी लगभग पूर्णतया ही निजी मोटर-वाहकों के हाथों में ही है।

इधर १९५० में वैश्वीय सरकार ने 'सड़क यातायात निगम अधिनियम' (Road Transport Corporations Act) पास किया, जिसके अधीन राज्यों में राज्य सरकारों, रेलों और निजी मोटर-वाहकों की साझेदारी से परिनियत (Statutory) सड़क यातायात निगम बनाये जा रहे हैं। ये निगम मोटर सड़क यातायात का संचालन तथा नियन्त्रण करेंगे। दूसरी पंचवर्षीय योजना की रेल योजना में १० करोड़ २० इसलिये रखा गया है, जिससे कि रेलें इन निगमों के गठन में भाग ले सकें।

योजना आयोग की सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण के प्रति वर्तमान नीति—१९५३ में यह अनुभव किया गया कि देश की बढ़ती हुई यातायात आवश्यकताओं को देखते हुए, सड़क यातायात का पर्याप्त विकास नहीं हो रहा है। अतः यातायात मन्त्रालय की सलाह से योजना आयोग ने सड़क यातायात के विकास की समस्याओं का एक 'विमिंट डब' से अध्ययन कराया। इस दल के अध्ययन के आधार पर योजना आयोग ने १९५४ में राज्य सरकारों को निम्नलिखित मुख्य सिफारिशों की—



(१) द्वितीय योजनाकाल में मूल यातायात सेवाओं १ किया जाना चाहिये।

(२) यात्रि यातायात सेवाओं का राष्ट्रीयकरण बहुत स चरणबद्ध (Phased) विधि से होना चाहिये।

(३) जिन क्षेत्रों में राज्य सरकारें अपनी मोटर गाड़ियाँ चलाना चाहती, वहाँ निजी मोटर चालकों का आज्ञा-पत्र देनी जनों की अधिक उदार बना देना चाहिये, और उन्हें अपेक्षाकृत अधिक लम्बी अवधि के लिये आज्ञा-पत्र दिये जाने चाहिये,

(४) निजी मोटर चालकों को आपस में मिलकर अधिक इकाइयाँ बनाने के लिये प्रोत्साहित किया जाना चाहिये।

सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण का पक्ष तथा विपक्ष

पक्ष—निजी मोटर यातायात की तुलना में सरकारी मोटर यातायात के निम्नलिखित मुख्य लाभ बताये जाते हैं—

यात्रियों को लाभ—सरकारी मोटर यातायात के अधीन यात्रियों को निम्नलिखित कई प्रकार के लाभ प्राप्त होते हैं— (अ) समय की बचत—सरकारी बसों का किसी स्थान में चलने, तथा अगले स्टेशनों पर पहुँचने और वहाँ ठहरने का समय पूर्व निश्चित होता है, चाहे बस छूटने के समय तक बस पूरी तरह भर चुकी हो या नहीं। इनसे यात्रियों के समय की बड़ी बचत होती है। निजी बसें समय-सूची का इतना बड़ा पालन नहीं करती, जिससे यात्रियों का समय बहुत बर्बाद होता है। साथ ही, सरकारी बसों की चालू दशा अच्छी होती है, जिससे वे मार्ग में ही खराब होकर यात्रियों का समय बहुत कम बर्बाद करती हैं। (आ) यात्रियों की निश्चिन्त सहाय—सरकारी बसों में यात्रियों की सहाय निश्चित होती है, जिससे उनमें भीड़ नहीं हो पाती, और यात्रियों को भीड़ से होने वाली तकलीफ नहीं उठानी पड़ती। निजी बसें, निजी लाभ से प्रेरित होकर, बहुत बार, कानून के विरुद्ध भी, निर्धारित सहाय से अधिक सवारियाँ बिठला लेती हैं, जिससे सभी यात्रियों को असुविधा होती है। (इ) किराये भाड़े में निश्चितता—सरकारी बसों के किराये-भाड़े पूर्णतया निश्चित होते हैं। अतः यहाँ यात्रियों के शोषण की गुंजाइश नहीं होती। परन्तु निजी बस मालिक, समय व परिस्थिति के अनुसार, किराये भाड़े में हेर-फेर करते हैं, और कई बार यात्रियों से उचित से अधिक किराया वसूल कर लेते हैं। (ई) अन्य सुविधायें—सरकारी रोडवेज के अधीन यात्रियों की हर प्रकार की सुविधा का ध्यान रखा जाता है। उदाहरणार्थ, बसों की सामान्य दशा अच्छी होती है, उनमें लगी सीटें अधिक आरामदायक होती हैं, वन स्टेशनों पर प्रतीक्षालय, टिकट घर, भोजनालय, शौचालय, पीने का पानी आदि सुविधाओं का अच्छा प्रबन्ध होता है। निजी रोडवेज में इन सुविधाओं का इतना अच्छा प्रबन्ध नहीं होता है।

(२) कर्मचारियों को लाभ - सरकारी मोटर यातायात में काम करने वाले कर्मचारियों को भी, अन्य सरकारी कर्मचारियों की भाँति, बर्द्ध प्रकार के लाभ प्राप्त होते हैं। उदाहरणार्थ, उन्हें उचित वेतन मिलता है, उनका वेतन-क्रम (Pay Scale) निश्चित होता है, जिसमें उन्हें नियमानुसार उन्नति मिलती रहती है, उनके काम के घटे और छुट्टियों की सख्या निश्चित होती है, उन्हें नौकरी की सुरक्षा प्राप्त होती है, उन्हें भविष्य निधि अथवा पेंशन, आदि का लाभ प्राप्त होता है, आदि आदि। निजी मोटर मालिकों के अधीन कर्मचारियों को ये सब लाभ उपलब्ध नहीं होते। निजी लाभ से प्रेरित होकर निजी मालिक अपने कर्मचारियों का कई प्रकार से शोषण करते हैं।

(३) मोटर यातायात की कार्यक्षमता में वृद्धि—निजी-मोटर मालिकों की तुलना में सरकार के वित्तीय साधन कहीं बड़े होते हैं। वह बड़ी सख्या में नई मोटर गाड़िया खरीद सकती हैं, और उनकी भरम्मत व नियमित सफाई आदि के लिये वर्कशॉपों की व्यवस्था करती है। वह उचित वेतन देकर प्रशिक्षित कर्मचारियों की सेवाएँ प्राप्त करती हैं। इस सबसे निजी रोडवेज की तुलना में सरकारी रोडवेज की कार्यक्षमता, कहीं अधिक होती है। इससे भी यात्रियों को बड़ा लाभ होता है।

(४) रेल सड़क स्पर्धा तथा सड़क यातायात की आन्तरिक स्पर्धा की समाप्ति—सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण से, रेल-सड़क-स्पर्धा की समाप्ति करना सरल हो जाता है, क्योंकि तब रेलों और सड़क यातायात दोनों ही सरकारी उपक्रम हो जाती हैं। सड़क यातायात के निजी हाथों में होने से निजी मोटर-मालिकों में जो आपसी स्पर्धा होती है, सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण से वह भी समाप्त हो जाती है।

(५) अलाभकारी मार्गों पर भी बसों का चलना—निजी मालिकों का उद्देश्य निजी लाभ कमाना होता है। अतः वे केवल उन्हीं मार्गों पर बसे चलाते हैं, जहाँ उन्हें अधिक लाभ कमाने की आशा होती है। इससे कुछ लाभदायक मार्गों पर ही आवश्यकता से अधिक मोटर गाड़िया चलने लगती हैं, जिससे बड़ा आपसी प्रतिस्पर्धा का विष फैलता है, और अन्य कम लाभदायक मार्गों पर यातायात सुविधाओं का प्रभाव सा रहता है। सरकारी मोटर यातायात प्रणाली के अधीन ऐसा नहीं होता। सरकार का उद्देश्य लाभ कमाना नहीं, वरन् जनता की सेवा करना होता है। अतः सरकार पिछड़े क्षेत्रों व कम लाभदायक मार्गों पर भी ध्यान रखती है और ऐसे मार्गों पर मोटर गाड़िया चलाने से होने वाली हानि को अधिक लाभप्रद मार्गों के लाभों से पूरा कर लेती है।

(६) सड़क निर्माणकर्ता तथा सड़क प्रयोगकर्ता के भेद की समाप्ति—सड़कें सरकार द्वारा बनाई जाती हैं, और उनकी भरम्मत तथा देख-भाल भी वही करती है। सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण से, उनकी मुख्य उपभोक्ता भी वही हो जाती है। सड़क यातायात के निजी हाथों में रहने से सड़क निर्माणकर्ता तथा सड़क प्रयोगकर्ता में भेद बना रहता है। तब सड़क-निर्माण तथा भरम्मत के व्यय का भार निजी मोटर-चालकों पर डालने की समस्या भी बनी रहती है।

(७) सरकारी आय का स्रोत—सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण होने से, सड़क यातायात के कार्यकरण का जो वित्तीय लाभ होता है, वह सरकार को मिलता है। इससे सरकार की आय बढ़ती है, और वह देश के आर्थिक विकास तथा जनता के आर्थिक कल्याण पर अधिक व्यय कर पाती है।

विपक्ष—तथापि, विभिन्न राज्यों में सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण का वास्तविक अनुभव इन सभी बातों को सत्य सिद्ध नहीं करता है। निजी मोटर-चालकों का कहना है कि सरकारी मोटर यातायात के लाभ आवश्यकता से अधिक बड़ा-चड़ा कर बहे जाते हैं। उनके अनुसार, सड़क यातायात का इस समय राष्ट्रीयकरण उनके प्रति एक अन्याय है, क्योंकि उन्होंने पिछले ३०-४० वर्षों में एक नये तथा जोखिमपूर्ण व्यवसाय में पूँजी लगाई है, और इस काल में काफी कठिनाइयाँ तथा हानियाँ भी उठाई हैं। अब जब वे कुछ लाभ कमाने लगे हैं, तो इस व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण करना अन्याय नहीं तो और क्या है? इसके प्रतिरिक्त, मोटर यातायात के राष्ट्रीयकरण के विपक्ष में निम्नलिखित बातें कही जाती हैं—

(१) यात्रियों की हानियाँ—सरकारी रोडवेज में यात्रियों को कई प्रकार की हानियाँ तथा असुविधाएँ उठानी पड़ती हैं। एक तो यही कि सरकारी बसें केवल निश्चित स्थानों पर ही रकती हैं वे इन स्थानों के बीच में कहीं रुक कर सवारियों को नहीं उतारती। इसमें यात्रियों को कई बार अनावश्यक रूप से उसी मार्ग पर आगे अथवा पीछे जाना पड़ता है, और मोटर यातायात की अस्थूलता का लाभ समाप्त हो जाता है। इसके विपरीत, निजी बसें सवारियों को मार्ग में उनके इच्छित स्थान पर उतार देती हैं। दूसरे, सरकारी बसों के किराये भाड़े की दरे अपेक्षाकृत ऊँची हैं, क्योंकि उन्हें अधिक कर्मचारियों तथा कई प्रकार के अनावश्यक प्रशासनात्मक खर्चों को उठाना पड़ता है। इससे बस यात्रियों पर अनावश्यक भार पड़ता है। तीसरे, सरकारी रोडवेज के कर्मचारी यात्रियों से उसी प्रकार का अच्छा बर्ताव नहीं करते, जिस प्रकार का कि निजी बसों के कर्मचारी करते हैं।

(२) सरकार कर्मचारी सघर्ष—यह देखा गया है कि सरकारी कर्मचारियों में असंतोष की भावना अधिक है। वे छोटी-छोटी बातों को मनवाने के लिये भी हड़ताल की धमकी देते हैं। इससे सरकार व उसके कर्मचारियों में अच्छे सम्बन्ध नहीं रहते।

(३) कार्यक्षमता का ह्रास—किसी भी व्यवसाय की कार्यक्षमता को बनाये रखने अथवा उसमें वृद्धि करने के लिये प्रतियोगिता का होना आवश्यक है। सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण से यह प्रतियोगिता समाप्त हो जाती है जिससे कार्यक्षमता बढ़ने के स्थान पर कम होती है। वैसे भी सरकारी कार्यों में अपव्यय अधिक तथा कार्यक्षमता कम होती है।

(४) रेल-सड़क समन्वय का अभाव—सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि इससे रेल-सड़क स्पर्धा का अन्त होगा।

परन्तु यह धारणा ठीक नहीं है। रेलें केन्द्रीय सरकार के अधीन हैं, जबकि सड़क यात यात का राष्ट्रीयकरण राज्य सरकारों कर रही है। अतः केन्द्रीय सरकार व राज्य सरकारों के बीच किसी भी बात को ले कर मत भेद हो सकता है, जिससे आवश्यक रेल-सड़क सम्बन्ध न हो पाये।

(५) बड़ी मात्रा में पूंजी की आवश्यकता—राष्ट्रीयकरण करने के लिये राज्य सरकारों को बड़ी मात्रा में पूंजी की आवश्यकता पड़ेगी—एक तो निजी मोटर मानिकों को मुआवजा देने के लिये, और दूसरे, नई मोटर गाड़िया खरीदने तथा वर्कशॉपों की व्यवस्था, आदि करने के लिये। राज्य सरकारों के पास पहले ही वित्तीय साधनों की कमी है। अतः इन सीमित साधनों को सड़क यातायात के राष्ट्रीयकरण में फमाने की अपेक्षा, नये उद्योगों में लगाना वही अधिक अच्छा है।

(६) राष्ट्रीयकरण अनावश्यक—निजी मोटर चालकों का यह भी कहना है कि मोटर यातायात के केवल नियमन के लिये इस का राष्ट्रीयकरण इसना आवश्यक भी नहीं है, क्योंकि सरकार इस उद्देश्य को मोटर गाड़ी अधिनियम, १९३६ की विभिन्न धाराओं के द्वारा अथवा इसी प्रकार का कोई और अधिनियम पास कर के भी प्राप्त कर सकती है।

तथापि, राष्ट्रीयकरण के विपक्ष के भी सभी तर्कों में बल नहीं है। वास्तव में, सड़क यातायात का तुरन्त ही पूर्ण रूप से राष्ट्रीयकरण आवश्यक नहीं है। इसीलिये, जैसा कि हम ऊपर कह आये हैं, योजना आयोग ने भी राज्य सरकारों को इस दिशा में 'धीरे चलने' की सलाह दी है।

## जल यातायात (Water Transport)

### प्राक्कथन

जल यातायात परिवहन का बहुत पुराना तथा सब से सस्ता साधन है। इसके सस्तेपन के दो मुख्य कारण हैं—एक तो यह कि जल यातायात में मार्ग प्राकृतिक होता है, और उसके बनाये रखने में कोई खर्चा नहीं होता, जबकि रेल व सड़क यातायात में मार्ग-निर्माण व उस की मरम्मत आदि में बड़ी मात्रा में पूंजी लगानी पड़ती है। यह ठीक है कि आन्तरिक नौवाहन के लिये नहरों के बनाने व आवश्यक उपकरणों को लगाने आदि में भी पूंजी लगानी पड़ती है। परन्तु अन्य यातायात-साधनों के मार्ग-निर्माण व मरम्मत आदि के खर्चों की तुलना में यह खर्चा बहुत कम होता है। उधर यह भी कहा जा सकता है कि वायु यातायात में भी, जल यातायात की भाँति मार्ग (वायुपथ) प्राकृतिक होता है। अतः वह भी सस्ती होनी चाहिये। परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है, क्योंकि वायु यातायात के लिये एक तो भूमि पर सफ्टन पर काफी खर्चा होता है, और दूसरे, वायुयान कम सवारियों अथवा सामान को ले जा सकता है, अतः वह अभी तक यातायात का सबसे महंगा साधन है। जल यातायात के सस्ते होने का दूसरा मुख्य कारण यह है कि पानी का प्रति-

रोध (Resistance) बहुत कम होता है, जिससे ईंधन का खर्चा भी कम पड़ता है। सस्तेपन के इस गुण के साथ, जल यातायात ने एक और गुण यह है कि एक जहाज एक ही बार में बड़ी मात्रा में सामान ले जा सकता है। अतः भारी, समते और बड़े सामान की यातायात के लिये यह परिवहन का बड़ा उपयुक्त साधन है। फिर, देश की सुरक्षा के लिए भी यह लाभदायक है। अतः भारत में रेलों और सड़क यातायात के साथ-साथ जल यातायात का भी पर्याप्त विकास करना आवश्यक है।

तथापि, यहाँ हमें जल यातायात के कुछ बंध भी जान लेने चाहिये। इसका एक बड़ा दोष इसकी धीमी गति है। आज के द्रुत गति के युग में यह एक बड़ा दोष है। अतः इसका प्रयोग उसी प्रकार की यातायात के लिये किया जाता है, जिसमें अधिक समय लगने से कोई हानि न होती हो। दूसरे, प्राकृतिक जल यातायात के लिये पूरा वर्ष बहने वाली बड़ी नदियाँ आवश्यक हैं, जो कि मैदानों में से बहती हो। इनमें नौचालन के लिये नहरें भी निकाली जा सकती हैं। यदि सूखी नदियों में इन नदियों या नहरों में पानी मूल जाता है या कम हो जाता है या शीत ऋतु में यदि पानी जम जाता है, तो स्पष्ट है कि जल यातायात सम्भव नहीं रहनी।

जल यातायात को बहुधा दो भागों में बाटा जाता है—(१) आन्तरिक जल यातायात, और (२) समुद्री यातायात।

### भारत में आन्तरिक जल यातायात (Inland Water Transport in India)

आन्तरिक जल यातायात के दो मुख्य साधन हैं—नदियाँ और नहरें। उत्तरी भारत में पूरा वर्ष बहने वाली बड़ी बड़ी नदियाँ हैं। ये मैदानों में से बहती हैं। इनमें नौचालन हो सकता है। नौचालन के लिए इन से बहने भी निकाली जा सकती है। बकिरगी भारत में यह सुविधा अपेक्षाकृत कम है, क्योंकि यहाँ की नदियाँ पूरा वर्ष बहने वाली नहीं हैं, और बहुत स्थानों पर भूमि पथरीली है। इस समय नौचालन गंगा, ब्रह्मपुत्र, गोदावरी और कृष्णा नदियों में तथा केरल की नहरों, बकिरगी नहर, मद्रास और आंध्र राज्यों की पश्चिमी तटीय नहरों, उड़ीसा में महादी की नहरों और उत्तर प्रदेश में गग नहर व शारदा नहर में होता है। अनुमान है कि भारत में मशीनों से चले वाली नावों के योग्य जल मार्गों की लम्बाई ५,००० मील है। परन्तु भारत में अभी तक नदियों में मशीनों से चलने वाली नावों से १,११७ मील की लम्बाई में और बड़ी देशी नावों से ३,१८७ मील की लम्बाई में ही नौचालन हो सकता है। विशेषज्ञों का मत है कि कम गहरे पानी के स्थानों पर जल मार्ग को गहरा करके या मिट्टी साफ करके या बड़ा कम पानी में चल सकने वाली नावों का प्रयोग करके नौचालन हो सकता है। जल मार्ग को गहरा करना या यहाँ से मिट्टी साफ करना बड़ा सर्वाला काम है। अतः आजकल कम पानी में चलने योग्य विशेष प्रकार की नावों के बनाने पर ही अधिक जोर दिया जा रहा है। इसका हम आगे भी जिक्र करेंगे।

ऊपर के संक्षिप्त वर्णन से स्पष्ट है कि भारत में आन्तरिक जल यातायात बड़ी पिछड़ी दशा में है। तथापि, हमें जान लेना चाहिये कि यह सदा ही ऐसी दशा में नहीं रहा है। पिछली शताब्दी के मध्य तक देश में इस आन्तरिक जल यातायात का बड़ा महत्व था। देश का बहुत सा वाणिज्य-व्यापार इसी के द्वारा होता था। इसीलिये अधिकांश बड़े-बड़े नगर भी नदियों के किनारों पर ही बसे हुये थे। परन्तु पिछली शताब्दी के मध्य के पश्चात् से आन्तरिक जल यातायात का ह्रास होने लगा। इसके कई एक कारण थे। इनमें से एक मुख्य कारण देश में रेलों का विकास था। रेलें यातायात का द्रुतगामी साधन हैं। अतः लोग धीमी गति वाले आन्तरिक जल यातायात को छोड़ कर तेज गति वाली रेलों की ओर आकर्षित होने लगे। देश की अंग्रेजी सरकार ने भी इस प्रवृत्ति को यथा सम्भव प्रोत्साहित किया। उसने रेल कम्पनियों को कई प्रकार की सहायता दी, जब कि आन्तरिक जल यातायात की ओर बिल्कुल भी ध्यान नहीं दिया। इसके अतिरिक्त एक और कारण यह भी था कि नदियों से सिंचाई के लिये नहरें निकाली जाने लगी, जिससे नदियों में पानी कम रहने लगा, और उनमें नौचालन कठिन हो गया। नहरों में नौचालन की सुविधा की ओर ध्यान नहीं दिया गया। इन बातों तथा अन्य कारणों से देश में धीरे-धीरे आन्तरिक जल यातायात का ह्रास होता चला गया।

यह दशा वर्तमान शताब्दी में भी दूसरे विश्व युद्ध के आरम्भ तक चलती रही। दूसरे विश्व युद्ध काल में पहली बार भारत सरकार का ध्यान आन्तरिक जल यातायात के विकास की ओर गया। यह इसलिये क्योंकि युद्ध काल में यातायात के परिमाण के बहुत अधिक बढ़ जाने से रेलों और सड़कों पर यातायात का भार बहुत बढ़ गया था, और अतः स्थिति सुधारने के लिये यातायात के वैकल्पिक साधनों के विकास की आवश्यकता थी। अतः भारत सरकार ने देश में आन्तरिक जल यातायात के नियोजित ढंग पर विकास के काम को संभालने के लिये १९५५ में 'केन्द्रीय जल मार्ग निर्वाह और नौचालन आयोग' ('Central Waterways Irrigation & Navigation Commission') की नियुक्ति की। इस आयोग को अब 'केन्द्रीय सिंचाई तथा शक्ति आयोग' (Central Irrigation & Power Commission) कहा जाता है। यह आयोग, अन्य कार्यों के साथ, देश में वर्तमान जल मार्गों को सुधारने व साफ करने, नये जल मार्गों के निर्माण तथा नदियों के जल के बहु-उद्देशीय प्रयोग की व्यवस्था आदि का कार्य करता है। तदनुसार, देश में जो बहु-उद्देशीय नदी घाटी योजना चल रही है, उनमें से कई एक में नौचालन की सुविधाओं की व्यवस्था भी की गई है। जवाहरलाल नेहरू घाटी योजना में राणीगंज से बलकृष्ण तक ८५ मील की लम्बाई में नहर में नौचालन होगा। हीराकुण्ड योजना के अधीन, हीराकुण्ड से लेकर समुद्र तक ३०० मील से भी अधिक के भाग में नौचालन सम्भव हो जायगा।

नदियों में नौचालन की समस्या का अध्ययन करने के लिये पूना में एक

'नदी अनुसंधान मन्द्य' ('River Research Institute') की स्थापना भी की गई है। गंगा ब्रह्मपुत्र और इन दो बड़ी नदियों की म्हावन नदियों में जन मानायात के विकास का समन्वय करने के लिये १९५२ में 'गंगा, ब्रह्मपुत्र जन यातायात मण्डल' की स्थापना की गई है। प्रथम योजना काम में कम गहरे जल में विशिष्ट प्रकार में बनाई गई नौकाओं का प्रयोग कर के नौचालन के विकास का कार्यक्रम आरम्भ किया गया। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत 'गंगा ब्रह्मपुत्र जल यातायात मण्डल' ने प्रयोग के रूप में तीन योजनाओं को आरम्भ किया।

दूसरी योजना में आन्तरिक जल यातायात के विकास के लिये ३ करोड़ २० की व्ययस्था की गई है। इनमें से १ करोड़ १५ लाख २० दशिए में बंकिम नहर को चौड़ा तथा गहरा करने पर तथा इसे मद्रास की बन्दरगाह में जोड़ने पर 'और ४१ लाख २० पश्चिमी तट की नहरों के विकास पर व्यय किया जायगा। दोप (१४० लाख २०) गंगा ब्रह्मपुत्र मण्डल को 'गंगा ब्रह्मपुत्र क्षेत्र में जल यातायात के विकास के लिए उपलब्ध होगा। मण्डल के विभाग कार्यों में महत्वपूर्ण जल मार्गों को गहरा करना, तथा नौचालन को सहायता देने की व्यवस्था, जैसे रेडियो, टेलीफोन, स्वचालित आकाशदीप (Beacons), और जुने हुये स्थानों पर आन्तरिक बन्दरगाहों की सुविधाओं का विकास करना, आदि प्रादि कार्य शामिल किये गये हैं।

### पमुद्री यातायात (Oceanic Transport)

समुद्री यातायात को दो भागों में बांटा जा सकता है, (i) नदीय (Coastal) यातायात, और (ii) समुद्र पार (Oversea-) की यातायात। भारत एक उप-महाद्वीप है। इसके तीन ओर समुद्र है, और समुद्र तट की सम्बाई लगभग ३४०० मील है। यह पूर्वी गोलार्ध (Eastern Hemisphere) के केन्द्र में स्थित है। यहाँ से पूर्व और पश्चिम दोनों ओर के देशों को समुद्री मार्ग जाने हैं, और भारत का इन सभी देशों में व्यापार सम्बन्ध है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के क्षेत्र में भारत पहले ६ महत्वपूर्ण देशों में से एक है। इस प्रकार भारत की नदीय और समुद्र पार की यातायात का परिमाण काफी बड़ा है। देश की रक्षा के दृष्टिकोण में भी वणिज्य समुद्री यातायात बड़ी महत्वपूर्ण है, क्योंकि दुश्काल में यह आवश्यक वस्तुओं का वहन करती है, और शिक्षा-सुविधाओं तथा अन्य कई प्रकार से जन सेवा को सहायता देती है। अतः आवश्यक है कि भारत में समुद्री यातायात प्रयत्न उद्घाटन (Shipping) भी, इस की आवश्यकताओं के अनुसार, प्रचुरी प्रकार से विकसित हो।

प्राचीनकाल में भारत इस दिशा में बहुत उन्नत था। यहाँ के लोग बहाज बनाने में बड़े दक्ष थे, और जहाज निर्माण यहाँ का एक महत्वपूर्ण उद्योग था। इतिहास से इन बात के अनेकों प्रमाण मिलते हैं कि भारत के मध्य पूर्व, पुनान तथा दक्षिणी पूर्वी एशिया के देशों से घनिष्ठ व्यापारिक सम्बन्ध थे, और कि वस्त्र,

मसालों तथा अन्य वस्तुओं से भरे हुए जहाज भारत से इन देशों को जाया करते थे। मुस्लिम काल में भी भारतीय जहाजरानी जगत प्रसिद्ध थी। यह दशा १८ वीं शताब्दी के अन्त तक रही। तत्पश्चात् इसका धीरे-धीरे पतन आरम्भ हो गया। इस पतन के मुख्य कारण निम्नलिखित थे—

(१) भारतीय रैडल लकड़ी के जहाज बनाने में दक्ष थे, जबकि १८ वीं शताब्दी के अन्त में भाग शक्ति से चलने वाले जहाज (Steamships) चलने आरम्भ हो गये थे, जिनकी गति के सामने भारतीय लकड़ी के जहाज टिकने सके,

(२) १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में भारत में रेलें बनने लगीं। और सटीय यातायात की इनकी स्पर्धा का सामना करना पड़ा

(३) सबसे महत्वपूर्ण कारण विदेशी, विशेषतः अंग्रेजी, जहाजी कम्पनियों का भारत के समुद्री यातायात में पदार्पण था। भाप से चलने वाले जहाजों की सहायता से इन कम्पनियों ने शीघ्र ही भारत के समस्त समुद्री यातायात पर अपना एकाधिकार जमा लिया। भारत में अंग्रेजी राज्य की स्थापना के कारण इस एकाधिकार स्थापना की बहुत सहायता मिली। उधर आरम्भ में भारतीयों ने स्वयं इस धोर विशेष ध्यान नहीं दिया। बाद में जब भारतीयों ने जहाजी कम्पनियाँ स्थापित करने के प्रयत्न किये, तो उन्हें विदेशी कम्पनियों की घातक प्रतियोगिता का शिकार बनना पड़ा। विदेशी कम्पनियों के पास इस घातक प्रतियोगिता के दो मुख्य हथियार थे। एक तो भाड़ा युद्ध (Rate war), और दूसरा, विलम्बित कटौती प्रथा (Deferred Rebate System)। भाड़ा युद्ध के अधीन विदेशी कम्पनियाँ माल ले जाने के भाड़े की दरों को कुछ समय के लिये इतना कम कर देती थी, जिससे कि नई स्थापित कम्पनी को भारी हानि हो, और वह शीघ्र ही अपना काम बन्द कर दे। उदाहरणार्थ, सन १८६३ में जब जमशेद जी टाटा ने चीन से सूत का व्यापार करने के लिये एक जहाजी कम्पनी चलाने का निश्चय किया, तो पी० एन्ड प्रो० कम्पनी (P. & O. Company) ने अपना भाड़ा १६ रु० प्रति टन से घटा कर १३ रु० प्रति टन कर दिया। टाटा कम्पनी इतनी घातक प्रतियोगिता न सह सकी, और बन्द हो गई। विदेशी कम्पनियों ने अपना भाड़ा पुनः १३ रु० से बढ़ा कर १७ रु० प्रति टन कर दिया। सन १८६० और १८६५ के बीच इसी प्रकार एक-दो नहीं, बल्कि १०२ जहाजी कम्पनियाँ खुलीं। परन्तु सभी ने अंग्रेजी जहाजी कम्पनियों के एकाधिकार के सामने घुटने टेक दिये। विलम्बित कटौती प्रथा के अधीन विदेशी कम्पनियाँ व्यापारियों से जितना भाड़ा लेती थी, उस पर चार या छ. महीने के पश्चात् कुछ कटौती (१०%) इस शर्त पर देती थी कि आगे भी वे अपना माल इन्हीं कम्पनियों द्वारा ही भेजेंगे। इस प्रकार अंग्रेजी कम्पनियों ने भारत के तटीय व समुद्र पार के व्यापार पर पूरा एकाधिकार प्राप्त कर लिया था। वे ऊँचा भाड़ा वसूल करती थी और मूल लाभ कमाती थी।



रा० अमरीका की टनेज इस कुल की १७.३% और जापान की टनेज इस कुल की ८.१% थी।

द्वितीय युद्धकाल में सरकार ने पहली बार देश की रक्षा और खाद्यान्न, आदि आवश्यक वस्तुओं की आयात के लिये भारतीय जहाजरानी की कमी को, और इस कमी को दूर करने की आवश्यकता को अनुभव किया। अतः इस समस्या पर विचार करने के लिये उसने १९४५ में ही सर सी० पी० रामास्वामी ऐयर की अध्यक्षता में एक जहाजरानी नीति समिति की नियुक्ति की। समिति ने १९४७ में अपनी रिपोर्ट प्रकाशित की, जिसमें उसने सरकार की पुरानी नीति की कड़ी घालो-चना की, और एक नई नीति की सिफारिश की। इस नीति के अधीन उसने सिफारिश की कि आगामी ५७ वर्षों के भीतर भारतीय जहाजरानी को (i) भारत के तटीय व्यापार का १००%, (ii) बर्मा, लका तथा अन्य पड़ोसी देशों से होने वाले व्यापार का ७५% (iii) दूर के देशों से सामु-द्रिक व्यापार का ५०%, तथा (iv) पूर्व में पहले जर्मनी, इटली और जापान के जहाजों द्वारा किये जाने वाले व्यापार का ३०% भाग प्राप्त करना चाहिये। इसके लिये देश में जहाजों की कुल टनेज कम से कम २० लाख होनी चाहिये। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिये इंग्लैंड व अमरीका से जहाज खरीदे जाने चाहिये तथा देश में भी जहाज निर्माण उद्योग का विकास किया जाना चाहिये।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात्—१५ अगस्त, १९४७ को भारत स्वतन्त्र हो गया। देश की राष्ट्रीय सरकार ने उक्त समिति की सिफारिशों का मान लिया। तब से उसने समिति के द्वारा सुझाये गये पक्षों की प्राप्ति के लिये और भारतीय जहाजरानी के विकास के लिये कई एक पद उठाये हैं। नीचे हम संक्षेप में उनका विवरण देते हैं।

तटीय यातायात—अगस्त, १९५० में भारत सरकार ने तटीय व्यापार को पूर्णतया भारतीय जहाजों के लिए सुरक्षित रखने की नीति की घोषणा की, और अगस्त, १९५१, तक इस लक्ष्य की प्राप्ति भी कर ली। इसके लिये उसने जनवरी, १९५१ में अंग्रेजी प्रभुत्व के जहाजों सम्मेलन के स्थान पर 'भारतीय तटीय सम्मेलन' की स्थापना की। फलस्वरूप अब भारत का सारा तटीय व्यापार भारतीय जहाजों द्वारा ही किया जाता है।

समुद्र-वार (Overseas) की यातायात—जहाजरानी निगम—समुद्र-वार के व्यापार की यातायात प्रदान करने के लिये सरकार ने १९४७ में ही विभिन्न जल मार्गों के लिये १०-१० करोड़ ₹० की अधिकृत पूंजी के तीन 'जहाजरानी निगम' ('Shipping Corporations') बनाने का विचार रखा था। परन्तु वितीय कठिनाई के कारण सीधे ही ऐसा न हो सका। सर्वप्रथम, १९५२ में सरकार ने १० करोड़ ₹० की अधिकृत पूंजी का एक निगम 'पूर्वी जहाजरानी निगम' ('Eastern Shipping Corporation') स्थापित किया। यह निगम आस्ट्रेलिया, गुडर पूर्व और पश्चिमी एशिया के साथ भारत के व्यापार को समुद्री यातायात

प्रदान करता है। आरम्भ में इस निगम का प्रबन्ध सिधिया कम्पनी को सौंपा गया था। अगस्त, १९५६ से सरकार ने निगम का प्रबन्ध अपने हाथों में ले लिया है।

जून, १९५६ में सरकार ने १० करोड़ रु० की अधिकृत पूँजी का एक और निगम, 'पश्चिमी जहाजरानी निगम' (Western Shipping Corporation) के नाम से रजिस्टर करवाया है। यह निगम भारत-फारस की खाड़ी, भारत-लाल सागर तथा भारत-पोर्लण्ड के जल-मार्गों पर कार्य करेगा। इस निगम के लिये जहाज बनाये जा रहे हैं।

भारत-सोवियत व्यापार समझौते के अन्तर्गत आने-जाने वाली वस्तुओं की यातायात के लिये अप्रैल, १९५६ से भारत और रूस के बीच भी एक जहाजी सेवा आरम्भ कर दी गई है। इसी प्रकार का समझौता पोर्लण्ड की सरकार से भी किया गया है।

जहाज-निर्माण-जहाजरानी के विकास के लिये देश में जहाजों के निर्माण के कारखानों का होना आवश्यक है। भारत में इस समय इस प्रकार का केवल एक कारखाना विशाखापत्तनम् (आंध्र प्रदेश) में है। इसकी स्थापना सिधिया कम्पनी ने १९४१ में की थी। मार्च, १९५२ में भारत सरकार ने इसे खरीद लिया, और इसका प्रबन्ध 'हिन्दुस्तान शिपयार्ड, लिमिटेड' को सौंप दिया। 'हिन्दुस्तान शिपयार्ड' कम्पनी में दो तिहाई पूँजी सरकार की और एक-तिहाई पूँजी सिधिया कम्पनी की लगी हुई है। सरकार द्वारा साभेदारी करने के पश्चात् से इस कारखाने का पर्याप्त विकास किया जा रहा है। इस कारखाने द्वारा बनाया गया पहला जहाज मार्च, १९४८ में चलाया गया था। अभी तक (१९५८) इस कारखाने ने कुल १५ जहाज तैयार किये हैं, तथा ६ और जहाज इसमें बनाये जा रहे हैं।

जहाज-निर्माण के एक दूसरे कारखाने की स्थापना के बारे में भारत सरकार आवश्यक प्रारम्भिक तैयारियाँ कर रही है।

जहाजी शिक्षा—भारतीयों को जहाजी शिक्षा देने के लिये १९२७ में एक जहाज, 'उफरिन', बनाया गया था। शिक्षा सुविधाओं को बढ़ाने के लिये १९४८ में बम्बई में 'नाटिकल एण्ड इंजीनियरिंग कालिज' (Nautical and Engineering College) की और कलकत्ता में एक 'मैरीन इंजीनियरिंग कालिज' (Marine Engineering College) की स्थापना की गई। इनके अतिरिक्त, तीन जहाज रेटिंग (Rating-) को भी शिक्षा प्रदान करते हैं।

निजी जहाजी कम्पनियों को सहायता—भारत सरकार ने निजी जहाजी कम्पनियों को, जहाज खरीदने के लिये, प्रथम योजनाकाल में, २४ करोड़ रु० के ऋण दिये हैं, और दूसरी योजना के अधीन १२.५ करोड़ रु० के ऋणों की व्यवस्था की है।

इसके अतिरिक्त, सीधे ही देश में जहाजरानी के विकास के लिये एक

‘जहाजरानी विकास कोष’ (Shipping Development Fund) बनाया जायेगा ।

**वर्तमान स्थिति** — इन सब पदों के फलस्वरूप भारत में जहाजरानी ने पर्याप्त विकास किया है । १९३६ में भारतीय जहाजों की कुल सख्या ३०, उनकी कुल टनेज १.२५ लाख थी, और वे तटीय व्यापार का २७% और समुद्र पार के व्यापार का केवल १ प्रतिशत वहन करते थे । जनवरी, १९५५ के अन्त में भारतीय जहाजों की सख्या १३२ हो गई थी, और इनकी कुल टनेज (Gross Registered Tonnage—GRT) लगभग १.८२ लाख थी । इनमें से २.५८ लाख टनेज के ८४ जहाज तटीय व्यापार का और ६.२४ लाख टनेज के ४८ जहाज समुद्र पार के व्यापार का वहन करते थे । इस समय भारतीय जहाज छ समुद्र-पार के मार्गों— भारत यू० के०-ओरप, भारत-मलाया, भारत जापान, भारत पूर्वी अफ्रीका, भारत-फारस की खाड़ी, और भारत-आस्ट्रेलिया—पर चलते हैं । इनमें ‘से चार मार्गों’ पर जहाज बेचल सामान ही ले जाते हैं और शेष दो पर सवारियां और सामान दोनों ही ले जाते हैं । अब सारे का सारा तटीय व्यापार, निकटवर्ती देशों से व्यापार का लगभग ४० प्रतिशत भाग और दूरवर्ती देशों से व्यापार का लगभग ६ प्रतिशत भाग भारतीय जहाजों द्वारा वहन किया जाता है । तथापि, हमें ध्यान रखना है कि अभी भी हम जहाजरानी में बहुत पीछे हैं । जहाजरानी समिति, १९४५-४७ द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को भी अभी हमने प्राप्त नहीं किया है (केवल तटीय व्यापार के लक्ष्य को छोड़कर) । फलस्वरूप विदेशी जहाजी कंपनियों अभी भी भारतीय व्यापार की यातायात से करोड़ों रुपया कमाती है । १९५४-५६ के तीन वर्षों में ही इन कंपनियों को भारतीय आतोंवर्ती निर्यातों के वहन से कुल १६६ करोड़ ६० भाड़ा मिला था । अतः भारतीय जहाजरानी के विकास के लिये अभी काफी क्षेत्र पड़ा है ।

**योजनाओं के अन्तर्गत भारतीय जहाजरानी (Indian Shipping under the Plans)**

**प्रथम योजना**—प्रथम योजना के आरम्भ के समय भारत में कुल लगभग ३.६ लाख जी० ग्रा० टी० (GRT—Gross Registered Tonnage) के जहाज थे । इनमें से लगभग २२ लाख टनेज (GRT) के जहाज तटीय व्यापार और १.७ लाख टनेज (GRT) के जहाज समुद्र पार के व्यापार में लगे हुए थे । प्रथम योजना में यह लक्ष्य रखा गया था कि इस कुल टनेज (GRT) में २.१५ लाख की वृद्धि की जाय, जिसमें से १.०५ लाख (GRT) की वृद्धि तटीय व्यापार में और १.१ लाख (GRT) की वृद्धि समुद्र पार के व्यापार में की जाय । इस प्रकार योजना के अन्त में कुल टनेज लगभग ६ लाख (GRT) की जानी थी । इसके अतिरिक्त, पुराने जहाजों के स्थान पर लगभग ६०,००० टनेज (GRT) के नये जहाज प्राप्त किये जाने थे । वास्तव में, योजना के अन्त में कुल टनेज ४.८ लाख (GRT)

हो पाईगी जिसमें से आधी टनेज तटीय तथा निकटवर्ती देशों से व्यापार में थी, और आधी समुद्र पार के व्यापार में थी। इसके अतिरिक्त, लगभग १२ लाख टनेज (GRT) के जहाजों के बनाने के लिये आज्ञा भेजी जा चुकी थी। इन जहाजों के आने पर, प्रथम योजना का ६ लाख टनेज (GRT) का लक्ष्य पूरा हो जायेगा।

मूल योजना में जहाजरानी के ऊपर बनाये लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये जहाजरानी के विकासार्थ १६५ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। बाद में इस रकम को वास्टर २६३ करोड़ रुपया कर दिया गया था। योजनाकाल में वास्टर में, १२७ करोड़ रुपया व्यय किया गया। शेष ७६ करोड़ रुपये के मूल्य के जहाजों के लिये आज्ञा दी जा चुकी थी, और इसका वास्तव में व्यय, जहाज मिलने पर दूसरी योजना की अवधि में किया जाना था।

मूल योजना में वास्टरगाहों के विकास के लिये ३३ करोड़ २० की व्यवस्था की गई थी। बाद में इसे घटाकर २६६ करोड़ २० कर दिया गया। वास्टर में लगभग २७६ करोड़ रुपया व्यय किया जा सका। इस व्यय से पश्चिमी तट पर कराची की वास्टरगाह के पाकिस्तान में चले जाने की कमी को पूरा करने के लिये वास्टरगाहों की नई वास्टरगाह बनाई गई और दम्बई तथा कलकत्ता एवं अन्य वास्टरगाहों का विनाश किया गया। इससे वास्टरगाहों की कुल क्षमता २ करोड़ टन यातायात सभालने से बढ़कर २५ करोड़ टन हो गई। योजनाकाल में ७८ नये प्रकाश स्तम्भ (Light houses) बनाये गये व सुधारे गये, और जहाजी कर्मचारियों की शिक्षा की सुविधाओं का प्रसार किया गया।

**दूसरी योजना**—दूसरी योजना की अवधि में अनुमानित ६० हजार टन (GRT) के जहाज पुराने व बेकार हो जायेंगे। इनका नये जहाजों से प्रतिस्थापन किया जायेगा। इसके अतिरिक्त, योजनाकाल में ३ लाख टन (GRT) के नये जहाजों को चालू करने का लक्ष्य रखा गया है। इससे दूसरी योजना के अन्त में भारतीय जहाजों की कुल टनेज ६ लाख जी० टन० टी० (GRT) हो जायेगी। योजना में इस धृष्टि के निम्नलिखित मुख्य ध्येय रखे गये हैं—

(i) रेलों से ले जाई जाने वाली यातायात के कुछ भाग को तटीय जहाजों द्वारा ले जाये जाने की सभावना को ध्यान में रखते हुए, तटीय व्यापार की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये जहाजों की समुचित व्यवस्था करना;

(ii) भारत के समुद्र-पार के व्यापार का अधिकाधिक भाग भारतीय जहाजों के लिये प्राप्त करना, और

(iii) तेल ले जाने वाले जहाजों के एक बेड़े (Tanker Fleet) की स्थापना का आरम्भ करना।

इन लक्ष्यों की प्राप्ति होने पर, भारतीय जहाज देश के समुद्र पार के व्यापार

का लगभग १२ से १५ प्रतिशत के बीच तथा निकटवर्ती देशों से व्यापार का लगभग ५०% वहन करने लगेंगे ।

दूसरी योजना में भारतीय जहाजरानी के विवास के लिये ४५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है । इस में से ८ करोड़ रु० तो प्रथम योजना के निर्धारित धन में से बचे हुए है, और शेष ३७ करोड़ रु० दूसरी योजना की धन राशि में से मिलेंगे । इसके अतिरिक्त १५ करोड़ रु० की और व्यवस्था भी है, जिससे एक बड़ा जहाज अन्दमान तथा निकोबार द्वीपों व भारत के बीच यातायात के लिये और तीन छोटे जहाज इन दोनों द्वीपों के बीच यातायात के लिये खरीदे जायेंगे । इसके अतिरिक्त, आशा है कि जहाजी कम्पनियाँ अपने विस्तार-कार्यक्रम के लिये लगभग १० करोड़ रु० की अपने पास से व्यवस्था करेंगी । योजना में प्रस्तावित कुल धन राशि में से २० करोड़ रु० 'पूर्वी जहाजी निगम' तथा 'पश्चिमी जहाजी निगम' में प्रत्यक्ष रूप से विनियोग किये जायेंगे । शेष रकम से निजी जहाजी कम्पनियों के विस्तार कार्यक्रम की सहायता की जायेगी । इसके अतिरिक्त, बन्दरगाहों के विकास पर ४८ करोड़ रु० व्यय किये जायेंगे ।

## वायु यातायात (Air Transport)

### प्रावकयन

वायु यातायात परिवहन का सबसे आधुनिक रूप है । इसकी सबसे महत्वपूर्ण विशेषता इसकी तेज गति है । एक साधारण वायुयान १५०-२०० मील प्रति घंटा की गति से उड़ता है । ऐसे भी जेट वायुयान हैं जो ५००-६०० मील प्रति घंटा की गति से उड़ते हैं । इनका यात्रा-पथ आकाश होने के कारण, पहाड़, दुर्गम वन, नदियाँ, समुद्र, रेगिस्तान, यदि कोई भी चीज इनके मार्ग में बाधक नहीं होती, जबकि अन्य प्रकार के यातायात साधनों को इन प्राकृतिक बाधाओं का सामना करना पड़ना है । इस कारण से वायु यातायात दिन प्रतिदिन बड़ी उन्नति करता जा रहा है । वैसे भी किसी देश के आर्थिक जीवन में यह कई प्रकार से लाभदायक सिद्ध हो रहा है : वायुयानों की सहायता से टिड्डी दस्त व नाशकारी कीड़े-मकोड़ों से कृषि-फसलों की रक्षा करने के लिये ऊपर से दवाइयाँ बसेरी आ सकती हैं, भूचाल और बाढ़ पीड़ितों को तुरन्त ही खाने-पीने और पहनने का आवश्यक सामान पहुँचाया जा सकता है (जैसा कि भारत में ताम्र में तथा अन्य स्थानों पर किया गया है), सड़क के समय लोगों को तुरन्त ही सड़क के स्थानों से निवाला जा सकता है, (जैसा कि भारत का विभाजन होने पर हिन्दू-मुस्लिम झगड़ों के दिनों में किया गया), वनों में आग लगने पर उसे जल्दी ही बुझाया जा सकता है, वनों तथा अन्य स्थानों का आसानी से सर्वेक्षण किया जा सकता है, घायल तथा बीमार व्यक्तियों को तुरन्त ही डाक्टरों सहायता पहुँचाई जा सकती है, डाक को जल्दी ही

दूर-दूर के स्थानों पर पहुंचाया जा सकता है, सीधे नाशी परन्तु मूंदवान वस्तुओं को दूर-दूर तक ले जाया जा सकता है, आदि आदि।

वायुमय में वायु यातायात के विकास ने विश्व को बड़ा छोटा कर दिया है, और दूरी की समस्या, बड़ी सीमा तक हल हो गई है। युद्ध और देश की सुरक्षा के दृष्टिकोण से भी वायु यातायात का बड़ा महत्व है। वायुमयों के कारण अत्यन्त निम्न युद्ध विश्व स्तरीय और अधिक घातक हो गये हैं। साथ ही, इनसे देश की सुरक्षा को भी लाभ पहुंचा है क्योंकि सफ़र के समय दुश्मन ही भेना तथा गैला-बाह्य को युद्ध स्थान पर पहुंचाया जा सकता है। उदाहरणार्थ, १९४९ में पाकिस्तान द्वारा काश्मीर पर अचानक आक्रमण कर देने से, वायुमयों ने ही भारतीय सेना को दुश्मन काश्मीर में पहुंचा कर काश्मीर की उस भारी सफ़र में रक्षा की थी। इसी प्रकार देश में आन्तरिक व्यवस्था तथा शान्ति बनाते में भी वायु यातायात बड़ी सहायक सिद्ध होती है।

वायु यातायात के ये सब गुण हैं। इसके कुछ अवगुण भी हैं। एक तो यह कि यह यातायात का नव में महङ्गा साधन है। अतः केवल घनी वस्ति ही इसका प्रयोग कर सकते हैं, और वे भी इसका बड़ा तब प्रयोग करते हैं जब इसके किम्वे की तुलना में समय का मूल्य अधिक हो अर्थात् जब किसी स्थान पर नीचे स्थिति पहुंचना आवश्यक हो। इसके यह यातायात पूर्णरूप में विश्वस्तरीय नहीं है। नैजद्वीपों, आंधी या धुंध, आदि कारण मौसम में वायुमय नहीं उड़ सकता। यह कबल जलमय मौसम का ही साथी है। तीसरे, वायु यातायात की सुविधाएँ केवल कुछ बड़े बड़े नगरों के बीच ही उपलब्ध हैं। इनके द्वारा हर स्थान पर नहीं जाया जा सकता। चौथे, यह यातायात अत्यधिक जोखिम पूर्ण है। आये दिन होने वाली वायु घटनाएँ इस बात की प्रमाण हैं। पाचवे, इनमें आधुनिक युद्धों को अधिक घातक और व्यापक बना दिया है।

तथापि, इतना कुछ होते हुए भी हम वायु यातायात के नुरों को नहीं चुन सकते, और मनुष्य इस अत्यन्त द्रुतगामी यातायात-साधन को नहीं छोड़ सकता। अतः भारत में भी इसका विकास आवश्यक है यहाँ इसके लिये क्षेत्र भी बहुत अधिक हैं क्योंकि भारत एक बहुत बड़ा देश है और इसके विभिन्न भाग एक दूसरे में सड़कों मील दूर हैं। दूसरे, यहाँ बहुत मौसम अच्छा रहता है, और यहाँ का अधिकांश क्षेत्र मैदानी है, जहाँ आसानी के साथ हवाई अड्डे बनाये जा सकते हैं। बाहर के देशों में भी वायु यातायात द्वारा सम्पर्क स्थापित करने के दृष्टिकोण से भारत की स्थिति बहुत अच्छी है, क्योंकि पूर्व और पश्चिम के बीच अधिकांश अन्तराष्ट्रीय वायुमार्ग भारत पर से होकर जाते हैं।

भारत में वायु यातायात

संक्षिप्त इतिहास—भारत में वायु यातायात ने वास्तविक प्रगति हमारे दिग्गज युद्ध काल में व उसके पश्चात् की है। तथापि, हमने विश्व युद्ध में पूर्व भी

इस दिशा में कुछ काम किया जा चुका था। सबसे पहले १९११ में बम्बई व बराची के बीच में प्रयोगात्मक रूप में वायु सेवा आरम्भ की गई। परन्तु बाद में यह सेवा बन्द कर देनी पड़ी। प्रथम युद्धकाल में सरकारी प्रोत्साहन के कारण इसने थोड़ी सी प्रगति की। १९२७ में भारत सरकार ने एक 'नागरिक उड़ान विभाग' (Civil Aviation Department) स्थापित किया, और १९२८ में दिल्ली, बम्बई, कलकत्ता और कराची में 'फ्लाइंग क्लब' (Flying Club) खोले गये। १९२९ में 'इम्पीरियल एयरवेज सर्विस' को दिल्ली तक बढ़ाने का प्रयत्न किया गया और विमान चालकों तथा टेक्नीशियनों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई। १९३२ में पहली भारतीय वायु कम्पनी टाटा ने 'टाटा एयर-लाइन्स' (Tata Airlines) के नाम से खोली। १९३३ में इण्डियन नेशनल एयरवेज (Indian National Airways) के नाम से एक और कम्पनी स्थापित की गई। १९३७ में एक तीसरी कम्पनी, 'एयर सर्विसेज ऑफ इण्डिया' ('Air Services of India') के नाम से खोली गई। परन्तु इसे विशेष सफलता नहीं मिली, और अन्ततः १९४२ में इसे सिंधिया कम्पनी ने खरीद लिया। इस प्रकार दूसरे विश्व युद्ध से पूर्व भारत में वायु यातायात अपने शिशुकाल में ही था। इसने यहाँ विरोध प्रगति नहीं की थी, क्योंकि एक तो देश में अच्छे हवाई भण्डों का अभाव था, दूसरे वायु यातायात ने सुरक्षा तथा प्राथमिक क्षेत्र में अधिक प्रगति नहीं की थी, और तीसरे, वायु यातायात इस के जोड़िम और महंगेपन के कारण अभी देश में लोकप्रिय नहीं हो पाया था।

दूसरे विश्व युद्धकाल में वायु यातायात को पर्याप्त प्रोत्साहन मिला। भारतीय वायु सेवा के विस्तार के उद्देश्य से सरकार ने देश में कई एक हवाई अड्डे बनाये, और अन्य आवश्यक सुविधाओं का विकास किया। सरकार ने निजी वायु कम्पनियों की सेवाओं का भी प्रयोग किया। इस से इन कम्पनियों ने खूब लाभ कमाये और नवीनतम प्रकार के वायुयानों को चलाने का अनुभव प्राप्त किया।

दूसरे महायुद्ध की समाप्ति के पश्चात् नागरिक उड़ान को और प्रोत्साहन मिला। वायु कम्पनियों को रक्षा-विभाग से उचित दामों पर विक्री (Disposal) के वस्तु में बड़ा अहाम, फुटकर पुर्जों, अवाई अड्डे व अन्य सुविधायें प्राप्त हुईं। उधर सरकार ने भी उदार नागरिक उड़ान नीति अपनाई। इन परिस्थितियों से प्रोत्साहित हो कर और लाभ कमाने के लालच में युद्धोत्तर काल में देश में कई एक वायु कम्पनियाँ स्थापित की गईं। १९४९ में उनकी संख्या ११ हो गई थी।

१५ अगस्त, १९४७ को भारत स्वतन्त्र हुआ और देश का विभाजन हुआ। इस समय होने वाले हिन्दू-मुस्लिम दंगों में सरणाधिकारियों को बचाने और उन्हें एक ओर से बचाकर दूसरी ओर लाने के लिये वायु कम्पनियों ने सराहनीय कार्य

किया, और खूब लाभ भी कमाये । १९४८ से भारत ने अन्तर्राष्ट्रीय वायु यातायात में भी भाग लेना आरम्भ कर दिया । उस वर्ष भारत सरकार और टाटा कम्पनी ने मिल कर संयुक्त रूप से 'एयर इण्डिया इन्टरनेशनल' (Air India International) नामक कम्पनी की स्थापना की, जिसने बम्बई से सन्दन के बीच वायु-सेवा आरम्भ की । पूर्व में 'भारत एयरवेज' (Bharat Airways) कम्पनी ने बिना सरकारी सहायता के, हाज़्ज़ हाज़्ज़ ब दड्डोक तब वायु सेवा आरम्भ की ।

परन्तु वायु यातायात की अभी तक की प्रगति एक दृष्टि से सन्तोषजनक नहीं थी । वह यह कि यातायात की मात्रा की तुलना में वायु कम्पनियों की संख्या अधिक हो गई थी । फलतः उन्हें पर्याप्त काम नहीं मिल पा रहा था, और कुछ एक कम्पनियों की वित्तीय दशा अच्छी नहीं थी । दत्ता कौ. गुरारने के त्रिप सरकार ने १९४९ में वायु कम्पनियों को डाक के जाने का काम सौंपा और रात्रि वायु डाक सेवा आरम्भ की, उसी नगरिक उड़ान में उपभोग किए जाने वाले पेट्रोल पर लगे आयात-शुल्क में कटौती भी देनी आरम्भ की । परन्तु बात अधिक नहीं सुधरी । अतः १९५० में केन्द्रीय सरकार ने वायु कम्पनियों की वित्तीय दशा की जांच करने, और वायु यातायात को हड़ आधारों पर खड़ा करने के लिये सिफारिश करने के लिये, न्यायमूर्ति राज्याध्यक्ष की अध्यक्षता में एक 'वायु यातायात जांच समिति' (Air Transport Enquiry Committee) की नियुक्ति की ।

समिति ने पाया कि अधिकांश वायु कम्पनियों की वित्तीय दशा खराब थी, और कि इसका मुख्य कारण यह था कि उपलब्ध वायु यातायात की मात्रा की तुलना में वायु कम्पनियों की संख्या अधिक थी । देश में वायु यातायात को हड़ आधारों पर खड़ा करने के लिये उसने निम्नलिखित सिफारिशों की—

(१) जिन कम्पनियों के अनुमति पत्र अस्थाई हैं, उन्हें नया (Renew) न किया जाय । अन्य कम्पनियों को क्षेत्रीय आधार पर पुनर्संयोजित कर केवल चार कम्पनियां बना दी जायें, जिनके मुख्य वायु-आधार (Air Bases) बम्बई, दिल्ली, कलकत्ता और हैदराबाद में हों ।

(२) कम्पनियों के वायु मार्गों का इस प्रकार पुनर्विभाजन किया जाय जिससे एक ही मार्ग पर कई कम्पनियां कार्य न करें ।

(३) यात्रियों के भाड़े इस प्रकार निश्चित होने चाहिये कि कम्पनियों को अपनी अचल पूंजी पर कम से कम १०% का लाभ मिल सके ।

(४) वायु यातायात में पूरी तरह से वैज्ञानिकरण (Rationalisation) होना चाहिये और यदि कुछ कर्मचारियों तथा मिस्त्रियों (Technicians) को पलग भी करना पड़े, तो भी वैज्ञानिकरण के इस काम में देर नहीं होनी चाहिये ।

(५) सरकार की आर्थिक सहायता के रूप में कम्पनियों के पेट्रोल के व्यय पर



छूट जारी रखने की बजाय, उनकी प्रामाणिक लागत (Standard Costs) व वास्तविक आय के अन्तर के बराबर आर्थिक सहायता देनी चाहिये।

(६) विदेशी कम्पनियों को केवल एक ही एजेंसी के नियन्त्रण व निर्देशन में कर देना चाहिए।

(७) वायु यातायात के राष्ट्रीयकरण के लिये अभी समय उपयुक्त नहीं है। इसलिये इस प्रश्न को पांच वर्षों के लिये स्थगित कर देना चाहिए।

यद्यपि सरकार ने समिति के उक्त सुझावों में से अधिकांश को स्वीकार कर लिया था, तथापि, कुछ कारणों से, उन्हें अर्थात्निष्ठ न किया जा सका; वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation of Air Transport)

ऊपर हम पढ़ आये हैं कि राजाध्यक्ष समिति, १९५० ने वायु यातायात के राष्ट्रीयकरण के बारे में यह मत प्रकट किया था कि वह समय राष्ट्रीयकरण के लिये उपयुक्त नहीं था, और कि इस प्रश्न को पांच वर्षों के लिये स्थगित कर देना चाहिए। परन्तु कुछ कारणों से, सरकार ने तीन वर्षों के भीतर ही अर्थात् १९५३ में ही वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण करना आवश्यक समझा। इस पद के पक्ष और विपक्ष में निम्नलिखित बातें कही जाती हैं—

पक्ष—(१) राजाध्यक्ष समिति ने तुरन्त ही वायु यातायात के पूर्ण वैज्ञानीकरण की सिफारिश की थी। परन्तु निजी कम्पनियाँ, वित्तीय तथा अन्य कारणों से इस दशा में नहीं थी कि वे अपने कार्य का तुरन्त ही पूर्ण वैज्ञानीकरण कर सकें। इसके लिये वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण आवश्यक प्रतीत हो रहा था।

(२) राष्ट्रीयकरण से वायु यातायात को चलाने के विभिन्न प्रकार के खर्च कम हो जायेंगे। उदाहरणार्थ, एक ही प्रवन्ध होने के कारण बड़े-बड़े अधिकारियों के वेतन या खर्च तथा कार्यालयों का खर्च कम हो जायेगा। साथ ही, निजी कम्पनियों की प्रतिस्पर्धा से होने वाली हानिभा समाप्त हो जायेगी। उधर, एक ही सरकारी कम्पनी के अधिक प्रत्येक वायुयान का अधिकतम सम्भव प्रयोग हो सकेगा, और कार्यक्षमता में वृद्धि होगी।

(३) सरकार वायु यातायात का सञ्चालन तथा विकास, निजी लाभ कमाने के उद्देश्य के स्थान पर, जनहित के ध्येय से करेगी। अतः वह अपेक्षाकृत सस्ती व कुशल वायु सेवा प्रदान कर सकेगी, अलाभकारी परन्तु आवश्यक मार्गों पर भी वायु-सेवा चलायेगी, और बाढ़, भूचाल, अकाल, आदि सबटों के समय वायु यातायात का अधिक उपयुक्त प्रयोग कर सकेगी।

(४) सरकार पहले से ही देश में वायु यातायात के विकास के लिये हवाई अड्डों के निर्माण, अन्तरिक्ष-विभागों (Meteorological Stations) की स्थापना, विमान-चालकों के प्रशिक्षण, आदि पर तथा निजी वायु कम्पनियों को अधिक सहायता के रूप में, बहुत सा धन व्यय कर रही है। परन्तु तब भी इसका समीचित विकास नहीं हो रहा है। अतः ऐसी दशा में राष्ट्रीयकरण ही दूसरा विकल्प रह जाता है।

विपक्ष—निजी कम्पनियों के समर्थकों ने ऊपर के तर्कों को निराधार माना, और राष्ट्रीयकरण का विरोध किया। उन्होंने कहा कि, जैसा कि अन्य सरकारी उपक्रमों का अनुभव हमें बतलाता है सरकारी संचालन में व्यय कम होने के स्थान पर बढ़ता है, और कार्यक्षमता बढ़ने के स्थान पर कम होती है। ऐसा ही वायु यातायात के राष्ट्रीयकरण से भी होगा। फिर, सरकार यात्रियों की सुविधा, आदि के लिये इतना ध्यान नहीं रखेगी, जितना की निजी कम्पनियाँ रखती हैं। जहाँ तक निजी कम्पनियों की प्रतिस्पर्धा की बात है, वह स्वयं सरकार द्वारा बिना सोचे-समझे नई वायु कम्पनियों को लाइसेंस देने का परिणाम है। इस कारण के प्रति-रिक्त, निजी कम्पनियों द्वारा हानि उठाने का एक और कारण सरकार द्वारा लगाये गये ऊँचे करों का भार है। साथ ही, सरकार को यह भी नहीं भूलना चाहिये कि जिन भी देशों में नागरिक वायु यातायात का विकास हुआ है, उनमें प्रारम्भ में, कहा कि सरकारों ने निजी कम्पनियों को पर्याप्त आर्थिक सहायता दी है। अतः भारत में भी ऐसा ही होना चाहिए, और निजी वायु-कम्पनियों को अपने पावों पर खड़े होने का पर्याप्त अवसर दिया जाना चाहिए।

परन्तु देश की केन्द्रीय सरकार ने इन तर्कों को विशेष महत्व प्रदान नहीं किया, और निजी वायु कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण करने के लिए १९५३ में 'वायु यातायात निगम अधिनियम,' (Air Corporations Act) पास किया। यह अधिनियम १ अगस्त, १९५३ को देश में लागू किया गया। उस तिथि को केन्द्रीय सरकार ने निजी वायु कम्पनियों की समस्त सम्पत्ति तथा दायित्वों को स्वयं सभाल लिया, और कम्पनियों को इसके बदले में मुआवजा दे दिया गया। मुआवजे की कुल रकम ४८ करोड़ ६० निश्चित की गई थी। इसमें से १० प्रतिशत (अर्थात् ४८ लाख) २० नकद दिया गया, और शेष रकम को ३३ प्रतिशत ब्याज वाले पाँच वर्षीय बंधों (Bonds) में चुकाया गया।

अधिनियम के अधीन १५ जून, १९५३ को ही वायु यातायात का संचालन करने के लिए दो निगमों : 'इण्डियन एयर लाइन्स कॉर्पोरेशन, (Indian Air Lines Corporations), तथा 'एयर इण्डिया इन्टर नेशनल कॉर्पोरेशन' (Air India International Corporation) की स्थापना की गई। पहला निगम देश में सभी मुख्य केन्द्रीय के बीच तथा भारत एवं पड़ोसी देशों के बीच वायु-सेवा का संचालन करता है। इसके वायु-मार्गों की कुल लम्बाई लगभग २२,७०० मील है। इसके पास कुल ६७ विमानों का एक वेडा है, जिसमें से ६३ डकोटा विमान हैं। एयर इण्डिया इन्टर नेशनल लम्बे फासलों की अन्तर्राष्ट्रीय वायु-सेवाओं का संचालन करता है। इसके वायु-मार्गों की कुल लम्बाई २३,४८३ मील है। इसके पास कुल १२ विमान (8 Super Constellations, 3 Constellations and 1 Dakota) हैं, जो १७ देशों के बीच वायु-नेवार्यें प्रदान करते हैं।

इण्डियन एयर लाइन्स ने १९५७ में लगभग ६ लाख यात्रियों, ८.५ करोड़

पौड सामान तथा १३ करोड़ पौड डाक का वहन किया। इसकी राशि वायु डाक सेवा ने लगभग ६२,००० यानियो, २६ लाख पौड समान, और ४३ लाख पौड का वहन किया। प्रथम पंचवर्षीय योजनाकाल में निगम में ७६ करोड़ रु० का विनियोग किया गया था। दूसरी पंचवर्षीय योजना में इसके लिये १६ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है, जिसमें से ५३४ करोड़ रु० नये विमानों को खरीदने के लिए और ७ करोड़ रु० नरुद हानि को पूरा करने के लिए रखे गये हैं। यह इसलिए क्योंकि निगम अभी अपनी क्रियाओं से लाभ कमाने की दशा में नहीं पहुँचा है। इसने आरम्भ से लेकर मार्च, १९५७ के अन्त तक लगभग ४ करोड़ रु० का नुक़द घाटा उठाया है। इस आधार पर निजी क्षेत्र में इसकी काफी आलोचना भी की गई है, और इस लक्ष्य का राष्ट्रीयकरण के विषय में भी बहुधा प्रयोग किया जाता है।

इसके विपरीत, एयर इण्डिया इन्टरनेशनल आरम्भ से ही, घाटे के स्थान पर लाभ कमाता रहा है। १९५६-५७ में इस निगम ने कुल ८८ लाख रु० के लाभ कमाये। करो को निकालकर शुद्ध लाभ की मात्रा ३८ लाख रु० थी। इसकी सेवाओं में भी निरन्तर वृद्धि होती रही है। १९५६-५७ में इसने लगभग ८० हजार यात्रियों, १४ लाख पौड डाक और ३३ लाख पौड सामान का वहन किया। प्रथम योजनाकाल में इसमें ७५ करोड़ रु० का विनियोग किया गया था। दूसरी योजना में इसके लिए १४५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है।

**पंच वर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत वायु यातायात**

**प्रथम योजना—**नागरिक उडान विभाग के विकास कार्यक्रमों के लिये प्रथम योजना में १३४ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। वास्तव में इस पर ७८ करोड़ रु० ही व्यय हुआ। विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत मुख्यतः नये हवाई अड्डों का निर्माण तथा पुराने अड्डों में विभिन्न सुविधाओं के प्रसार की योजनाये शामिल की गई थी। सन्दनुसार, योजनाकाल में ६ नये हवाई अड्डे बनाये गये, दो नये हवाई अड्डों का निर्माण-कार्य लगभग समाप्त पर था और कई एक पुराने अड्डों पर कुछ आवश्यक निर्माण कार्यों को पूरा किया गया। जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है, प्रथम योजनाकाल (१९५३) में ही निजी वायु कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण किया गया, और सार्वजनिक क्षेत्र में दो उड्डयन निगमों (i) Indian Air Lines Corporation और (ii) Air India International Corporation की स्थापना की गई। प्रथम योजना में इन निगमों के विकास कार्यक्रमों के लिये ६५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। वास्तव में इन कार्यक्रमों पर १५४ करोड़ रु० खर्च हुए, जिनमें से ६ करोड़ रु० विमानों के क्रय पर खर्च हुए। योजना काल में इन निगमों ने अपने सगठनों की अधिक भजवृत्त भी बनायी और इनका विकास भी किया, जिससे इनके पास विमानों की संख्या, इनके वायु-मार्गों की लम्बाई, और इनके प्रदान की गई वायु-सेवाओं के परिमाण में पर्याप्त वृद्धि हुई।

**दूसरी योजना—**दूसरी योजना में नागरिक उड्डयन सम्बन्धी कार्यक्रमों के

लिये १०५ करोड़ रु० की, और उड्डयन निगमों के कार्यक्रमों के लिये ३०५० करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है। नागरिक उड्डयन कार्यक्रम के अन्तर्गत नये हवाई अड्डों और ग्लाइडर अड्डों के निर्माण कार्यक्रम के अतिरिक्त, टेली-संचारों की स्थापना, उड्डयन मार्ग तथा टेक्सी मार्ग का निर्माण और वायु मार्गों तथा हवाई अड्डों के लिये साधन सामग्री उपलब्ध करना, आदि कार्यक्रम शामिल हैं। इसी प्रकार उड्डयन निगमों के लिये भी समुचित कार्यक्रम स्थिर किये गये हैं, जिनमें नये विमानों का क्रय और विमानों से सम्बन्ध रखने वाली कार्य-प्रणाली में सुधार करना शामिल है।

### University Questions

1 How far do our means of transportation serve the needs of rural areas? Make suggestions for their development

(Agra 1958, Rajasthan 1952)

2. Discuss the effects of improvements in the means of transport on rural industry and agriculture (Allahabad 1956)

3 Discuss the merits of regrouping of Indian railways. What measures would you recommend to reduce overcrowding in trains?

(Agra, 1958)

4 Discuss the merits of the recent regrouping of Indian railways. What measures would you recommend to further improve the efficiency of railways in India?

(Rajputana, 1954)

5. Write a short note on Indian railways since 1945.

(Rajputana, 1951)

6 Describe the importance & the present position of the railways in India with special reference to the need for rehabilitation and adequate equipment as stressed by the first five Year Plan.

(Paina, 1955)

7 Examine the necessity & importance of rail road coordination in India.

Discuss the working of state transport in the U. P. from the above point of view

(Agra, 1955)

8 Comment on roads versus railways in India. What counter measures have been adopted to meet rail-road competition?

(Punjab 1955)

9. Give the pros & cons of the nationalisation of road transport. How far has it proceeded in the U. P.?

(Allahabad 1954)

10 Discuss the merits of Government roadways as against private motor companies for carrying of passengers & goods. Give reasons for your preference

(Agra, 1952)

11. How far can the state help in the development of road transport in India?

(Agra, 1957)

12. Write a short note on transport co-ordination. (Agra, 1956)

13. Write short notes on the following—

(a) Indian road transport ;

(b) Shortage of seaports in India (Agra, 1957)

14. Discuss the importance of water transport in India. How can this type of transport be further developed & made more beneficial for the country ? (Agra, 1957)

15. Explain the difficulties of Indian coastal shipping and show how they can be met (Agra, 1957)

16. Discuss the advantages & limitations of air transport. Describe the present position of air transport in India.

(Allahabad, 1956)

17. Write a short note on air transport. (Agra, 1956)

## अध्याय २८

### भारत की राष्ट्रीय आय

(National Income of India)

#### राष्ट्रीय आय का अर्थ

किसी राष्ट्र की एक अवधि-विशेष (बहुधा एक वर्ष) में आर्थिक क्रियाओं के शुद्ध अन्तिम फल को राष्ट्रीय आय कहते हैं। इस शुद्ध अन्तिम फल अथवा राष्ट्रीय आय की विभिन्न अर्थशास्त्रियों ने विभिन्न दृष्टिकोणों से परिभाषा दी है। एक दृष्टिकोण के अनुसार यह राष्ट्र के लोगों के द्वारा एक वर्ष में उत्पन्न की गई वस्तुओं और सेवाओं का शुद्ध योग है, दूसरे मत के अनुसार, यह देश के व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन में दिये गये अपने योग के बदले में प्राप्त वस्तुओं और सेवाओं का शुद्ध योग है। तीसरे दृष्टिकोण के अनुसार, यह व्यक्तियों द्वारा प्राप्त आय का वह भाग है, जो एक वर्ष में प्रत्यक्ष रूप से उपभोग किया जाता है। अधिकांश अर्थशास्त्री पहले दृष्टिकोण को अपनाते हैं, क्योंकि इसके अनुसार राष्ट्रीय आय की मापना अपेक्षाकृत सरल रहता है।

#### राष्ट्रीय आय की गणना

राष्ट्रीय आय को द्रव्य के मापदण्ड द्वारा मापा जाता है अर्थात् द्रव्य में मापा जाता है। इसके मापने की निम्नलिखित मुख्य विधियाँ हैं—

(१) उत्पत्ति की गणना की रीति (Census of Production method or Inventory Method)—इस रीति के अन्तर्गत समस्त अर्थ-व्यवस्था में जितनी वस्तुएँ और सेवाएँ उत्पन्न की जाती हैं उसका शुद्ध मूल्य जोटा जाता है। इस के लिए एक वर्ष में कृषि, उद्योगो खानो, व्यापार तथा अन्य सभी व्यवसायों में वस्तुओं तथा सेवाओं की जितनी उत्पत्ति होती है उसके कुल मूल्य की गणना कर ली जाती है। इस कुल मूल्य में से बच्चे भास व अन्य चल पूँजी की खराब या मूल्य, अचल पूँजी के मूल्य-ह्रास और विसावट का मूल्य, और खानो के खोदने में दी जाने वाली रकम को घटा कर जो शेष मूल्य बचता है, वह ही देश की राष्ट्रीय आय होती है। जिन देशों में उत्पादन और व्यापार के विवरणों का अच्छा उपलब्ध होते हैं, वहाँ इस रीति का प्रयोग करना आसान रहता है। परन्तु इस रीति के प्रयोग करने में एक ओर तो दोहरी गणना और दूसरी ओर कुछ उत्पादन का मूल्य शामिल होने से छूट जाने का भय रहता है।

(२) आय की गणना की रीति (Census of Income Method)—इस रीति के अनुसार राष्ट्र के सभी सदस्यों व फर्मों की शुद्ध आय का योग

निकास कर राष्ट्रीय आय की गणना की जाती है। इस नीति के अन्तर्गत आय-कर देने वालों की आयों की गणना की आय-व्यय-विभाग से प्राप्त आँकड़ों के आधार पर कर ली जाती है। दोष लोभी आय के बारे में अन्य स्रोतों से आँकड़े प्राप्त किये जाते हैं अथवा अनुमान लगाये जाते हैं। इस प्रकार आय कर देने वाले और आय-कर न देने वाले सभी प्रकार के व्यक्तियों की शुद्ध वार्षिक आय की गणना कर के उनका योग निकाल लिया जाता है। यह योग ही राष्ट्रीय आय होता है। परन्तु इस तरह से लोगों की आय का ठीक-ठीक पता नहीं चलता, क्योंकि एक तो सभी लोग आय-कर नहीं देते, और जो देते भी हैं, वे सदा अपनी वास्तविक आय को प्रकट नहीं करते। अतः बहुत बार लोगों की आय की गणना उनके व्यवसाय के अनुसार की जाती है। यहाँ पहले देश की कार्यशील जनसंख्या (Work Population) को जाना जाता है। फिर, इसका वैशेषिक वितरण (Occupational Distribution) किया जाता है। फिर प्रत्येक पेशे में काम करने वाले लोगों की आय को मापा जाता है। बाद में विभिन्न पेशों के लोगों की आय को जोड़कर, उसका योग निकाला जाता है। यह योग ही राष्ट्रीय आय होती है।

(३) दोनों रीतियों का सम्मिश्रण—जब उत्पादन के सभी क्षेत्रों में अथवा आय के पूर्ण माप-डूँ नहीं मिलते, तो ऊपर बतलाई गई दोनों रीतियों का एक साथ प्रयोग किया जाता है। जहाँ उत्पादन के विश्वसनीय आँकड़े उपलब्ध होते हैं, वहाँ उत्पादन की गणना रीति का प्रयोग किया जाता है, और जहाँ आय के विश्वसनीय आँकड़े उपलब्ध होते हैं, वहाँ आय की गणना रीति का प्रयोग किया जाता है। उदाहरणार्थ, डा० बी० के० आर० बी० राव ने ब्रिटिश भारत की १९३१-३२ की राष्ट्रीय आय मालूम करने के लिये, और राष्ट्रीय आय समिति, १९४६ ने भारत सभ की राष्ट्रीय आय को गणना करने के लिये ऐसा ही किया है। राष्ट्रीय आय समिति ने कृषि, वन, पशु पालन, शिकार (Hunting), मछली पकड़ना, खानों और उद्योगों द्वारा उत्पादित शुद्ध आय को जानने के लिए 'उत्पादन की गणना की रीति' का अनुसरण किया है, और व्यापार, यातायात, सांस्कृतिक असादन, व्यावसायी तथा शिल्प कलाओं और घरेलू सेवाओं की शुद्ध आय जानने के लिए 'आय की गणना रीति' का प्रयोग किया है।

राष्ट्रीय आय की गणना का महत्व

राष्ट्रीय आय की गणना कई दृष्टिकोणों से महत्वपूर्ण है—

(१) राष्ट्रीय आय और आर्थिक कल्याण में बड़ा घनिष्ठ सम्बन्ध है। अन्य बातें समान रहने पर, हम कह सकते हैं कि किसी देश की राष्ट्रीय आय जितनी अधिक होगी, उस देश में आर्थिक कल्याण का स्तर भी उतना ही ऊँचा होगा। दूसरे शब्दों में राष्ट्रीय आय अथवा प्रति व्यक्ति आय के आँकड़ों लोगों के रहन-सहन के स्तर के बारे में महत्वपूर्ण ज्ञान प्रदान करते हैं।

(२) एक ही देश के एक समीचीन अवधि में राष्ट्रीय आय के वार्षिक अनुमान अथवा विभिन्न वर्षों का अनुमान यह बताते हैं कि कालान्तर में उस देश ने

आर्थिक प्रगति की है या नहीं, और यह प्रगति अथवा अप्रगति कितनी तेजी से हुई है। हमारे मस्तिष्क में एक देश के विभिन्न वर्गों के राष्ट्रीय आय के आँकड़ों से पता चलता है कि समय बीतने के साथ साथ लोगों का आर्थिक कल्याण बढ़ा है अथवा नहीं, वे गरीब अमीर हुए हैं अथवा गरीब हुए हैं अथवा बँने ही रहे हैं।

(३) अन्ध बाने समान रहने पर हम दो या अधिक देशों के राष्ट्रीय आय अथवा प्रति व्यक्ति आय के आँकड़ों की तुलना करके उन देशों में लोगों के आर्थिक कल्याण अथवा रहन सहन के स्तर की तुलना कर सकते हैं। साथ ही, उन आँकड़ों की तुलना में हम उन देशों की उत्पादिकता की भी तुलना कर सकते हैं।

(४) राष्ट्रीय आय के अनुमान उन अनुपातों को जानने के लिए भी प्रयोग में लाये जाते हैं कि राष्ट्रीय आय विभिन्न सामाजिक वर्गों में, तथा उपभोग और पूँजी-निर्माण में बाँटी जाना है अथवा नहीं जाय।

(५) राष्ट्रीय आय को यदि उत्पत्ति की गणना रीति से अंक जाय तो इसके आँकड़े हम यह भी बताते हैं कि यह अन्तर्-निर्माण में अथवा बाह्य-निर्माण में कितनी मात्रा में प्राप्त होती है। इससे विभिन्न उत्पादन वर्गों का अर्थ-अवयवों में सापेक्षिक महत्त्व स्पष्ट हो जाता है। राष्ट्रीय आय समिति के सदस्यों ने राष्ट्रीय आय के आँकड़ों में अर्थ-व्यवस्था को पूरा रूप में विचार करने में तथा इसके विभिन्न भागों को, इनके उपलब्ध स्थानों व अन्तर-सम्बन्धों को विचारने में सहायता देने हैं।

(६) ऊपर मिली बातों के कारण, देश के आर्थिक नियोजन के लिए राष्ट्रीय आय के आँकड़ों को जानना अत्यन्त आवश्यक है।

**भारत में राष्ट्रीय आय की गणना की कठिनाइयाँ**

किसी भी देश में राष्ट्रीय आय की गणना के लिये दो बातें आवश्यक हैं : एक तो जिन धारणाओं (Concepts) का प्रयोग किया जाये, उनकी स्पष्ट परिभाषा तथा दूसरे, उनमें सम्बन्धित विषयसमीची आँकड़ों की उपलब्धि। पश्चिम के उन्नत देशों में भी अभी तक ये दोनों बातें उपलब्ध नहीं हैं, तब भारत जैसे पिछड़े देश में इनका मिलना और भी कठिन है। अतः भारत में राष्ट्रीय आय की गणना के मार्ग में दो प्रकार की कठिनाइयाँ हैं - एक तो धारणा सम्बन्धी, और दूसरी नमूनों सम्बन्धी।

(क) धारणा सम्बन्धी कठिनाइयाँ (Conceptual Difficulties) — राष्ट्रीय आय समिति, १९४६ ने इस प्रकार की निम्नलिखित कठिनाइयों का वर्णन किया है—

(१) भारत में उपज का एक बड़ा भाग बाजार में द्रव्य के बदले में बिकने के लिये नहीं आता—यह या तो उत्पादकों द्वारा स्वयं उपभोग कर लिया जाता है या अन्य वस्तुओं अथवा सेवाओं के बदले में बेच दिया जाता है। इससे उपज के इस भाग के द्रव्य-मूल्य का पता नहीं चलता, और इसके बारे में मोटे रूप से अनुमान



ही लगाने पड़ते हैं, जिससे मूल्य का बड़ा भय रहता है। यह कठिनाई मुख्य रूप से कृषि व ग्राम-उद्योगों के क्षेत्र में हमारे सामने आती है।

(२) दूसरे, भारत में बड़ी संख्या में उत्पादक अपनी उपज की मात्रा और कुल मूल्य के बारे में कोई ज्ञान नहीं रखते। यह इसलिये क्योंकि भारत की अधिकांश जनसंख्या निरक्षर है, उनकी आर्थिक क्रिया जीवन-निर्वाह मात्र के लिये होती है, और वे अपने उत्पादन अथवा उपभोग का कोई लेखा नहीं रखते। ऐसी दशा में ऐसे लोगों से पूछ-ताछ करके आवश्यक आंकड़े प्राप्त नहीं किये जा सकते, और केवल मोटे रूप में अनुमान ही लगाने पड़ते हैं। भारत जैसे देश में, व्यक्तिगत पूछ-ताछ के लिये प्रशिक्षित कर्मचारियों व धन का अभाव भी, इस क्षेत्र की अन्य कठिनाईयाँ हैं।

(३) तीसरे, भारत में औद्योगिक स्रोत के हिसाब से राष्ट्रीय आय का वर्गीकरण आसान नहीं, क्योंकि यहाँ लोगों का ठीक-ठीक पेशेवार वर्गीकरण नहीं किया जा सकता। यह इसलिये, क्योंकि यहाँ बड़ी संख्या में लोग एक से अधिक प्रकार के कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ, किसान लोग, पूरा वर्ष खेतों में काम न होने के कारण, खाली समय में या तो नगरों में किसी भी प्रकार का काम करने चले जाते हैं, या गाँवों में ही खेती से भिन्न कोई काम करते हैं।

(ख) समको सम्बन्धी कठिनाइयाँ (Statistical Difficulties):—इन ऊपर बतलाई गई धारणा सम्बन्धी कठिनाइयों के अतिरिक्त, भारत में राष्ट्रीय आय मापने के मार्ग में इससे भी बड़ी कठिनाई विभिन्न क्षेत्रों में समको का उपलब्ध न होना है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें ध्यान देने योग्य हैं—

(१) भारत में जो समको उपलब्ध भी हैं, वे बहुधा अपूरे और अविश्वसनीय हैं;

(२) इन समको की पूर्ति में बहुत से रिक्त स्थान (Gaps) हैं तथा बहुत सी महत्वपूर्ण आर्थिक क्रियाओं व पहलुओं के बारे में कोई समको ही उपलब्ध नहीं है।

(३) भारत के विभिन्न भागों में इतनी अधिक विभिन्नता है कि एक क्षेत्र के उपलब्ध समको को दूसरे क्षेत्र पर लागू करके, समको की प्रपक्षता की दूर नहीं किया जा सकता, और

(४) अधिकांश समको अविभाजित भारत से सम्बद्ध हैं, वर्तमान भारत सभ से नहीं।

भारत में राष्ट्रीय आय के अनुमान

ऊपर बतलाई गई कठिनाइयों के कारण भारत में राष्ट्रीय आय के बहुत अधिक विश्वसनीय अनुमान उपलब्ध नहीं हैं। फिर भी, यहाँ ऐसे अनुमान लगाने की प्रयत्न किये गये हैं, और किये जा रहे हैं। स्वतन्त्रता-प्राप्ति से पूर्व केवल निजी

व्यक्तियों ने ही ऐसा करना आवश्यक समझा था। इस दिशा में प्रयत्न करने वाले सब से पहले व्यक्ति वर्गीय दादा भाई नारोजी थे। उनके पश्चात् स्वतन्त्रता-प्राप्ति तक समय-समय पर १८-२० अनुमान और लगाये गये। नीचे हम उन में से कुछ अनुमान देने हैं —

अनुमान लगाने वाले का नाम	वर्ष	राष्ट्रीय आय	प्रति व्यक्ति आय रु०—आने—पाई
१. दादा भाई नारोजी	१८६७-७०	३६ करोड़ पौंड	२०—०—०
२. विलियम डिंगली	१८६८-६९	४२८ " रु०	१७—८—५
३. वाडिया और जोशी	१९१३-१४	१,०८७ " "	४४—५—०
४. शाह और लम्बाट	१९२१-२२	२,३६४ " "	३८—०—०
५. फिडले शिंगज	१९२२	८८३ " "	११६—०—०
६. डा० बी० के० आर० वी राव	१९३१-३२	१,६८९ " "	६५—०—०
७. सर जेम्स प्रिग	१९१७-३८		५६—०—०
८. कामरुज्जामिन	१९४२		२४—०—०
९. वाणिज्य मन्त्रालय	१९४५-४६	४,९३१ " "	२०४—०—०

ऊपर की तालिका में दिये गये भारत की राष्ट्रीय आय व प्रति व्यक्ति आय के अनुमान आपस में तुलनात्मक नहीं हैं। यह इसलिये क्योंकि एक तो जिन विभिन्न वर्षों से ये अनुमान सम्बन्धित हैं, उन सब में मूल्य स्तर समान न हो कर भिन्न-भिन्न था, दूसरे, विभिन्न अनुमानों में शामिल किया जाने वाला देश का क्षेत्रफल भी भिन्न-भिन्न रहा है। इसके अतिरिक्त, इन अनुमानों की विश्वसनीयता के बारे में कहना भी कठिन है।

**राष्ट्रीय आय समिति** — स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् सरकार ने शीघ्र ही राष्ट्रीय आय के विश्वसनीय अनुमान लगाने के कार्य के सहत्व को समझा। अतः ऐसा करने के लिये उसने १९४६ में वित्त मन्त्रालय (Ministry of Finance) में राष्ट्रीय आय संगठन (National Income Unit) की स्थापना की। इसके शीघ्र बाद ही इस इकाई का पथ-प्रदर्शन करने के लिये और राष्ट्रीय आय के अनुमान लगाने के लिये एक राष्ट्रीय आय समिति (National Income Committee) की नियुक्ति की। इस समिति ने अपनी पहली रिपोर्ट अप्रैल, १९५१ में प्रकाशित की, जिसमें १९४८-४९ के लिये राष्ट्रीय आय का अनुमान दिया गया था। समिति की अन्तिम रिपोर्ट फरवरी, १९५४ में प्रकाशित हुई थी। इस में १९४८-४९ की राष्ट्रीय आय का संशोधित अनुमान (Revised Estimate) और अगले दो वर्षों १९४९-५० व १९५०-५१ की राष्ट्रीय आय के अनुमान दिये गये थे। इससे बाद के वर्षों की राष्ट्रीय आय के अनुमान भारत सरकार की केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन

(Central Statistical Organisation) द्वारा प्रकाशित किये गये हैं। नीचे की तालिका में १९४८-४९ और १९५५-५६ के बीच प्रचलित तथा स्थिर मूल्यों पर राष्ट्रीय आय व प्रति व्यक्ति आय दी गई है।

वर्ष	राष्ट्रीय आय (करोड़ ₹ में)		प्रति व्यक्ति आय (₹ में)	
	प्रचलित मूल्यों पर	१९४८-१९४९ के मूल्यों पर	प्रचलित मूल्यों पर	१९४८-४९ के मूल्यों पर
१९४८-४९	८,६५०	८,६५०	२४६.९	२४६.९
१९४९-५०	९,०१०	८,८२०	२५३.९	२४८.६
१९५०-५१	९,५३०	८,८५०	२६५.२	२४९.३
१९५१-५२	९,९७०	९,१००	२७४.०	२५०.१
१९५२-५३	९,८२०	९,४६०	२६६.४	२५६.६
१९५३-५४	१०,४८०	१०,०३०	२८०.७	२६८.७
१९५४-५५	९,६१०	१०,२८०	२५४.२	२७१.९
१९५५-५६	९,९९०	१०,४८०	२६०.८	२७३.६

### राष्ट्रीय आय के स्रोत

भारत की राष्ट्रीय आय में विभिन्न वार्षिक क्रियाओं का वया योगदान रहता है, इनका अनुमान नीचे की तालिका से लग जायेगा। इसमें १९५०-५१ की राष्ट्रीय आय के स्रोतों का ब्योरा उस वर्ष में प्रचलित मूल्यों के आधार पर दिया गया है।

स्रोत	शुद्ध उपज (करोड़ ₹ में)	कुल राष्ट्रीय आय का प्रतिशत अनुपात
कृषि		
१ कृषि, पशुपालन व अधीन क्रियाएँ	४७,८०	५०.२
२ वन	७०	०.७
३ मछली पकड़ना	४०	०.४
४ कृषि का योग	४८,९०	५१.३
खाने, निर्माण तथा छोटे उद्यम (Mining, Manufacturing & Small Enterprises)		
५ खाने	७०	०.७
६ कारखाने	५,५०	५.८
७ छोटे कार्य	९,१०	९.६

८	खाने, निर्माण तथा छोटे उद्योगों का योग	१५,३०	१६१
	वाणिज्य, यातायात तथा संचार		०४
९	संचार (डाक, तार व टेलीफोन)	४०	१६
१०	रेलें	१,८०	०७
११	संगठित बैंकिङ्ग व बीमा	७०	१४७
१२	अन्य वाणिज्य व यातायात	१४.७७	१७७
१३	वाणिज्य, यातायात तथा संचार का योग	१६,९०	१७७
	अन्य सेवायें		
१४	व्यवसाय तथा शिष्ट कलायें (Professions and Liberal Arts)	४,७०	४६
१५	सरकारी सेवायें (प्रशासन)	४,३०	४५
१६	घरेलू सेवायें	१,३०	१४
१७	घर सम्पत्ति (House Property)	४,१०	४३
१८	अन्य सेवाओं का योग	१४,४०	१५१
१९	उत्पादन लागत (Factor Cost) पर शुद्ध घरेलू उत्पादन	६,५५०	१००.२
२०	विदेशों से अर्जित शुद्ध आय	—२०	—२
२१	उत्पादन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पादन = राष्ट्रीय आय	६,५३०	१००.०

#### पंच वर्षीय योजनायें ■ राष्ट्रीय आय

देश का तेजी से सर्वांगीण आर्थिक विकास करने के लिये १९५०-५१ से पंच वर्षीय योजनाओं को बनाया जा रहा है। राष्ट्रीय आय व प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि इस आर्थिक विकास के अच्छे निर्देशक माने जाते हैं। अतः नीचे हम यह पढ़ते हैं कि पंच वर्षीय योजनाओं में राष्ट्रीय आय की वृद्धि किस प्रकार हुई है, और आगे होने का अनुमान है।

प्रथम पंच वर्षीय योजना की रिपोर्ट में यह अनुमान लगाया गया था कि यदि सतत प्रयत्न किया जाय तो देश की १९५०-५१ की राष्ट्रीय आय १९७१-७२ तक अर्थात् लगभग २१ वर्षों में दुगुनी की जा सकती है तथा प्रति व्यक्ति आय को १९७७-७८ तक अर्थात् लगभग २७ वर्षों में दुगुना किया जा सकता है।

(प्रति व्यक्ति आय राष्ट्रीय आय की अपेक्षा अधिक समय में दुगुनी इसतिथि होगी, क्योंकि देश की जनसंख्या लगभग १.२५ प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से बढ़ने का अनुमान लगाया गया था)।

द्वितीय पंच वर्षीय योजना की रिपोर्ट में अनुमान लगाया गया है कि देश की राष्ट्रीय आय १९६७-६८ तक और प्रति व्यक्ति आय १९७१-७४ तक दुगुनी हो जायेगी। ये अनुमान वहाँ तक सही प्यरते हैं, यह देखना बारी है। तथापि, बहुत से लोगों को इन आँकड़ों के ठीक समय पर पूरा होने में सन्देह है।

प्रथम पंच वर्षीय योजना का उद्देश्य १९५०-५१ से १९५५-५६ तक की अवधि में राष्ट्रीय आय में ११% वृद्धि लाना रखा गया था। इस अवधि में जन-संख्या में ६% की वृद्धि होने पर १९५५-५६ तक प्रति व्यक्ति आय में ५% की वृद्धि होने की आशा थी। परन्तु अनुमान है कि वास्तव में १९५५-५६ में राष्ट्रीय आय १९५०-५१ की ६,११० करोड़ रु० की राष्ट्रीय आय से यत्नर १०,००० करोड़ रु० हो गई है अर्थात् इस में १८% की वृद्धि हुई है। प्रति व्यक्ति आय में ११% की वृद्धि का अनुमान है।

द्वितीय पंच वर्षीय योजना का उद्देश्य योजना के अन्त तक राष्ट्रीय आय में २५% वृद्धि तथा प्रति व्यक्ति आय में १८% वृद्धि रखा गया है। अन्य देशों से तुलना

नीचे की तालिका में कुछ देशों के संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा प्रकाशित राष्ट्रीय आय व प्रति व्यक्ति आय के तुलनात्मक आँकड़े दिये गये हैं—

देश	वर्ष	कुल राष्ट्रीय आय (करोड़ रु० में)	प्रति व्यक्ति आय (रु० में)
सं रा० अमरीका	१९५५	१,५५,५२०	६,४१०
कनाडा	१९५५	१०,१६६	६,४१६
न्यूजीलैण्ड	१९५५	१,१०८	५,२६६
स्वीडन	१९५५	३,५४४	४,६१२
स्विट्जरलैण्ड	१९५५	२,४१०	४,८६५
भारत तिया	१९५५	४,०२०	४,६६४
इङ्गलैण्ड	१९५५	२२,१७८	४,३५१
भारत	१९५५-५५	१०,१७०	२६६

ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि कुल राष्ट्रीय आय की दृष्टि से भारत का सारा के देशों में स्थान बहुत ऊँचा है। यह इसलिये क्योंकि भारत एक बहुत बड़ा देश है। परन्तु देश की जनता की वास्तविक आर्थिक स्थिति का ज्ञान कुल राष्ट्रीय आय से नहीं बरन् प्रति व्यक्ति आय में होता है। जब हम ऊपर की तालिका में प्रति व्यक्ति आय के आँकड़ों को देखते हैं, तो पता चलता है कि अन्य देशों की

तुलना में भारत में प्रति व्यक्ति आय वित्तनी अधिक कम है। कुल राष्ट्रीय आय की मात्रा काफी बड़ी होने पर भी प्रति व्यक्ति आय इतनी कम इसलिए है, क्योंकि यहाँ की कुल जनसंख्या बहुत बड़ी है। अतः प्रति व्यक्ति आय (व लोगों के रज-सहन के स्तर) को बढ़ाने के लिए आवश्यक है कि एक ओर जहाँ देश का तेजी से आर्थिक विकास कर कुल राष्ट्रीय आय को बढ़ाया जाय, वहाँ, दूसरी ओर, देश की जनसंख्या की वृद्धि पर रोक लगाई जाय।

### University Questions

1. What do you understand by national income? What is the national income of India? (Agra 1957)
2. Write a short note on 'National Income of India'. (Agra 1957)
3. How do the estimates of national dividend in India compare with those of the U. S. A., U. S. S. R., Great Britain, Japan & China? (Punjab, 1956)
4. Describe the methods of calculating national dividend in India. Discuss the merits & demerits of each method. (Punjab 1955)

## भारत में आर्थिक नियोजन\*

### (Economic Planning in India)

#### प्राश्नकथन

सन् १८६४ में सर विलियम हारकोर्ट ने कहा था "अब हम सभी समाजवादी हैं।" परन्तु, जैसा कि प्रो० रोबिन्सन ने कहा है, "अभी हम सब समाजवादी भले ही न हों, परन्तु निश्चय ही हम लगभग सभी नियोजन के समर्थक हैं।" राज्य की शुद्ध निर्वाण-नीति (Policy of Laissez-faire) के समर्थक पागलपन के सीमान्त को छोड़ कर और कहीं मिलने कठिन हो गये हैं। आर्थिक नियोजन का यह अभ्युदय बहुत नहीं, केवल २५-३० वर्ष पुराना है। देश की अर्थ-व्यवस्था को योजनाबद्ध आधार पर चलाने का सबसे पहला प्रयोग करने का श्रेय समाजवादी रुत को है। उस देश में प्रथम पंच वर्षीय योजना सन् १९२८ में जलाई गई थी। इस योजना की सफलता इसी बात से जानी जा सकती है कि इसमें रले गये लक्ष्य (Targets) पांच के स्थान पर पहले चार वर्षों में ही पूरे हो गये। और यह भी उस समय में जबकि रुत को छोड़ कर ससार के अन्य सभी देश १९२९-३३ की ससार-व्यापी महामन्दी (Great Depression) में कराह रहे थे। एक ओर जहाँ इस काल में रुत की योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था में उत्पादन, व्यापार, रोजगार, आदि सभी कुछ बढ़ रहा था, वहाँ दूसरी ओर, अन्य देशों की योजनाहीन अर्थ-व्यवस्थाओं में उत्पादन, व्यापार, रोजगार, और सभी प्रकार की आर्थिक क्रियाओं का परिमाण बहुत अधिक गिर रहा था। इस घटना ने ससार के देशों की आँखें खोली, और वे आर्थिक नियोजन के महत्व को मानने लगे।† आज लगभग सभी देश किसी न किसी उद्देश्य से आर्थिक नियोजन को अपनाये हुए हैं।

आर्थिक नियोजन का अर्थ है 'एक निश्चित केन्द्रीय प्राधिकारी द्वारा समुदाय के साधनों और आवश्यकताओं के व्यापक सर्वेक्षण (Survey) के पश्चात्, और देश में सभी व्यक्तिगत तथा पृथक् पृथक् सन्त्रो (Plants), उपक्रमों, और उद्योगों को एक ही समग्र (Whole) की समन्वित इकाइयाँ (Co-ordinated Units) मान कर, एक ही हुई समग्र-अवधि में, निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए बड़े आर्थिक

\* इस अध्याय में अधिकांश तथ्य तथा आँकड़े योजना आयोग के निम्नलिखित प्रकाशनों में मिले गये हैं—(1) First Five Year Plan ; (2) Second Five Year Plan , (3) Review of the First Five Year Plan.

† लेखक की अन्य रचना 'अर्थशास्त्र', खण्ड ३, पृष्ठ ६२ से उद्धृत।

निरणयो का लेना ।” इसके विपरीत, योजनाहीन अर्थ-व्यवस्था में सभी बड़े आर्थिक निर्यात, किसी केन्द्रीय प्राधिकारी द्वारा न लिये जाकर, हजारों-लाखों व्यक्तिगत साहसियों व फर्मों द्वारा एक-दूसरे से स्वतन्त्र रूप से लिये जाते हैं। ये मूल्य-यात्रा द्वारा प्रभावित होते हैं और अधिस्त्रुप्त निजी लाभ कमाने की दृष्टि से लिये जाते हैं। समस्त अर्थ-व्यवस्था के हित की वृद्धि इनका लक्ष्य नहीं होता।

आर्थिक नियोजन- समय और परिस्थितियों के अनुसार, किसी भी उद्देश्य से किया जा सकता है। तथापि, सामान्यतः सभी आर्थिक नियोजन के ये उद्देश्य होते हैं जनता के रहन-सहन के स्तर का ऊपर उठान के लिए उत्पादन को बढ़ाना (और इसके लिए उत्पादन-साधनों का पूर्ण प्रयोग करना तथा उत्पादन की प्राथमिक कुशलता को बढ़ाना)। देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करना, और इसे बनाये रखना आर्थिक धन तथा अवसरों में असमानता को कम करना और आर्थिक विकास में चर्कें उतार-चढ़ाव को समाप्त कर आर्थिक जीवन में अस्थिरता को दूर करना तथा सुरक्षा लाना। आर्थिक नियोजन के साथ-साथ अर्थ-व्यवस्था में आर्थिक नियोजन का प्रमुख उद्देश्य देश का अर्थ-आर्थिक विकास तथा आर्थिक स्थिरता होना है। इन देशों में अन्य उद्देश्य इन उद्देश्यों के विभिन्न पहलू होते हैं। अन्य देशों में पूर्ण रोजगार आर्थिक स्थायित्व आदि उद्देश्य अर्थ-व्यवस्था में महत्वपूर्ण होते हैं।

स्पष्ट ही, आर्थिक नियोजन के ऊपर बतलाये गये सभी उद्देश्य बहुत वांछनीय तथा सराहनीय हैं। ये सभी उद्देश्य आर्थिक नियोजन के द्वारा ही प्राप्त कर दिये जा सकते हैं।

आर्थिक नियोजन में बहुत से गुण हैं। इसे अपना कर देश का अधिक तेजी से आर्थिक विकास व औद्योगीकरण कर देश में धन के उत्पादन को बढ़ाया जा सकता है, और लोगों के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा किया जा सकता है। इससे देश में पाई जाने वाली चिरकालिक (Chronic) बेरोजगारी तथा अपूर्ण रोजगार (Under-employment) की बीमारी को भी दूर किया जा सकता है। आर्थिक नियोजन से अर्थ-व्यवस्था में आर्थिक स्थायित्व भी आता है। इसके अपनाने से (योजनाहीन) अर्थ-व्यवस्था में समय-समय पर आने वाले समृद्धि और मंदी के चक्रीय (Cyclical) उतार-चढ़ाव समाप्त हो जाते हैं, और अर्थ-व्यवस्था अधिक स्थिर गति से विकास के मार्ग पर आगे बढ़ती है। इससे चक्रीय बेरोजगारी (Cyclical unemployment) की समस्या भी दूर हो जाती है। उचित आर्थिक नियोजन के द्वारा देश में आय और धन के वितरण की असमानता को कम कर, इसे अधिक न्यायपूर्ण बनाया जा सकता है। सभी लोगों के लिये 'अवसरों की समानता' (Equality of Opportunity) उत्पन्न कर अधिक न्यायपूर्ण और प्रगति-शील समाज को जन्म दिया जा सकता है। आर्थिक नियोजन में देश के विभिन्न प्रदेशों



तथा अर्थ-व्यवस्था के विभिन्न भागों का सन्तुलित आर्थिक विकास किया जाता है। अतः योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था में अवसन्न क्षेत्रों (Depressed Areas) या अवसन्न उद्योगों की समस्या ही उत्पन्न नहीं हो पाती। आर्थिक नियोजन के द्वारा देश में वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन को जनता की आधार-भूत आवश्यकताओं के अधिक अनुकूल बनाया जा सकता है। इस प्रकार देश में साधनों का उपयोग निम्नतम कर उनका सर्वोत्तम प्रयोग किया जा सकता है। इन सब गुणों के प्रतिरिक्त, आर्थिक नियोजन का एक और गुण यह है कि देश के सामने रखी गई आर्थिक विकास की एक निश्चित योजना, उचित शिक्षा व प्रचार की सहायता से, लोगों के रोये हुए उत्साह को जमाने में एक जादू का काम कर सकती है। इससे देश के आर्थिक विकास को बड़ा बल मिलता है।

तथापि यह स्पष्ट ही है कि विभिन्न देशों को ये लाभ, उनकी भिन्न-भिन्न परिस्थितियों के अनुसार, भिन्न-भिन्न मात्रा में प्राप्त होंगे।

**भारत में आर्थिक नियोजन का संक्षिप्त इतिहास—**

भारत में आर्थिक नियोजन का विचार बहुत नया नहीं है। पिछले २० वर्षों में इस पर काफी सोच-विचार किया गया है। यहाँ इस विचार का श्रीगणेश सर्व प्रथम श्री एम० विस्वेस्वरय्या (M. Visveswaraya) ने १९३४ में 'भारत के लिये योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था' (Planned Economy for India) लिख कर किया था। इसके तीन वर्ष पश्चात् इण्डियन नेशनल कांग्रेस ने पं० जवाहर लाल नेहरू की अध्यक्षता में एक 'राष्ट्रीय योजना-समिति' (National Planning Committee) की स्थापना की थी। १९४२ से १९४६ के बीच, इस समिति का कार्य, इसके अध्यक्ष तथा अन्य कांग्रेसी नेताओं के जेल जाने के कारण बन्द पड़ा रहा। अन्ततः १९४६ में इसने अपनी योजना प्रस्तुत की थी। इससे पूर्व इसने भारतीय अर्थ-व्यवस्था के कई एक पहलुओं पर महत्वपूर्ण अध्ययन प्रकाशित किये। इधर १९४४ में देश में एक के बाद दूसरी तीन योजनाएँ प्रकाशित हुई थी। पहली योजना बम्बई योजना (Bombay Plan) थी, जिसे बम्बई के ग्राह उद्योगपतियों ने बनाया था। काफी समय तक इस योजना का बड़ा चर्चा रहा। इसी वर्ष ही इण्डियन फेडरेशन ऑफ लेबर की ओर से, मुख्यतः श्री एम० एन० रॉय (M. N. Roy) के द्वारा तैयार की गई, 'जनता की योजना' (People's Plan) का प्रकाशन हुआ। तभी वर्षों के श्री एस० एन० अग्रवाल ने 'गांधीवादी योजना' (Gandhian Plan) देश के सामने रखी। इधर १९४४ में भारत सरकार ने भी एक 'योजना-विभाग' (Planning Department) स्थापित किया। इस विभाग की सहायता से केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों ने, युद्ध के पश्चात् चलाने के लिये, कई एक विकास योजनाएँ बनाईं। इनमें से कुछ एक पर थोड़ा-थोड़ा काम भी हुआ। १९४६ में अन्तिम सरकार ने, नियोजन की

समस्याओं का परीक्षण करने के लिये, एक 'परामर्श दाता योजना मण्डल' (Advisory Planning Board) स्थापित किया।

परन्तु १९४७ में देश के विभाजन ने तथा इसके पश्चात् देश की रियासतों के भारत में मिल जाने ने पुरानी सब योजनाओं को नई परिस्थितियों के अनुपयुक्त बना दिया। साथ ही, स्वतंत्र परन्तु विभाजित भारत के सामने कई एक नई समस्याएँ, जैसे खाद्यान्न, कपास, पटसन की समस्या, विस्थापितों के पुनर्स्थापन की समस्या, विदेशी विनिमय या भुगतान-सन्तुलन (Balance of Payments) की समस्या, आदि ने पूर्णतः नये रूप से देश के आर्थिक विकास की व्यापक योजना बनाना आवश्यक कर दिया।

फलस्वरूप, मार्च १९५० में श्री नेहरू की अध्यक्षता में 'योजना आयोग' (Planning Commission) की स्थापना की गई। भारत में वास्तविक आर्थिक नियोजन इस आयोग की स्थापना से आरम्भ होता है। इन आयोग में नितम्बर, १९५० में भारत के लिये 'कोलम्बो योजना' बनाई। इस योजना का दक्षिण और दक्षिण-पूर्व एशिया के विकास की विस्तृत योजना में समावेश कर लिया गया है। साथ ही, इसने अन्य अनुसंधान कार्यों के अतिरिक्त देश के आर्थिक विकास के लिये दो पंच-वर्षीय योजनाएँ बनाई हैं। पहली पंच-वर्षीय योजना १ अप्रैल १९५१ को गन्तव्य होकर ३१ मार्च, १९५६ को पूरी हो चुकी है। दूसरी योजना १ अप्रैल, १९५६ में आरम्भ हुई है। नीचे हम अन्य योजनाओं के बारे में न पढ़ कर, केवल इन्हीं दो पंच-वर्षीय योजनाओं के बारे में पढ़ेंगे।

### प्रथम पंचवर्षीय योजना (First Five Year Plan)

जैसा कि हम अभी ऊपर बताया आये है, मार्च १९५० में भारत सरकार ने एन योजना आयोग की स्थापना की। इसका मुख्य कार्य देश के साधनों के अधिकतम प्रभावपूर्ण तथा सन्तुलित प्रयोग के लिये योजनाएँ तैयार करना है। इसने प्रथम पंचवर्षीय योजना की प्रारूप-रेखा (Draft Outline), जनता के विस्तृत विचार-विमर्श तथा आलोचना के लिए, ६ जुलाई, १९५१ को प्रकाशित की। योजना का अन्तिम (Final) रूप ८ दिसम्बर १९५२ को देश के सामने आया। प्रथम पंचवर्षीय योजना १९५१-५६ के पाँच वर्षों के लिए थी। अप्रैल, १९५१ में आरम्भ होकर, यह मार्च, १९५६ में पूरी हो चुकी है।

उद्देश्य

योजना का केन्द्रीय उद्देश्य "देश में विकास के ऐसे क्रम को आरम्भ करना था, जो कि (जनता) के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाये तथा लोगों को अधिक सम्पन्न तथा बहुविध (Varied) जीवन के अवसर प्रदान करे।"

आर्थिक नियोजन एक सतत क्रम है। अतः यह बताया गया था कि पहली योजना का कार्य भारतीय जनता के आर्थिक और सामाजिक स्तर में पर्याप्त वृद्धि

करना होगा, जिससे कि अन्ततः लगभग १९७७ तक प्रति व्यक्ति आय को दुगुना किया जा सके। प्रथम योजनाकाल में राष्ट्रीय आय को ६,००० करोड़ रुपये (सन् १९५१) से बढ़ाकर (१९५६ में) १०,००० करोड़ रुपये करना था। साथ ही यह भी सोचा गया था कि इस अवधि में वचत की दर को १९५०-५१ में राष्ट्रीय आय की ५% से बढ़ाकर १९५५-५६ में ६.७५% किया जायेगा। इसके बाद १९६०-६१ तक इसे ११%, और १९६७-६८ तक इसे आगे बढ़ाकर २०% किया जायेगा। तत्पश्चात् वचत की यही दर रहने पर भी, विनियोग की वास्तविक मात्रा, अर्थ-व्यवस्था की प्रगति के साथ-साथ, स्वयमेव बढ़ती जायेगी।

### योजना — साक्षर विनियोग

प्रथम योजना के विनियोग और अतिरिक्त उत्पन्न के लक्ष्य बाफ़ी साधारण (Mojo) रहे गये थे। यह विशेषतः इसलिये किया गया था, क्योंकि १९५०-५१ में देश अभी दूसरे महायुद्ध तथा विभाजन के विस्थापनों (Dislocations) को दूर करने में तथा स्फीति (Inflation) को रोकने और साधन तथा कपास और पटसन, आदि वच्चे माल की कमी को पूरा करने में लगा हुआ था। अतः यह सोचा गया था कि यह योजना भविष्य में देश के अधिक द्रुत आर्थिक विकास की नींव रखेगी।

आरम्भ में योजना की अवधि में सार्वजनिक क्षेत्र (Public Sector) में २०६९ करोड़ रु० के व्यय की व्यवस्था की गई थी। परन्तु देश में बढ़ती हुई बेरोजगारी को रोकने के लिए, और रोजगार की दशा को सुधारने के लिए १९५१-५४ में योजना में कुछ नई कम-चरक योजनाएँ (Labour-intensive Schemes) शामिल की गईं। इसके लिए पहले १७५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई, और योजना का कुल व्यय २०६९ करोड़ रु० से बढ़ाकर २,२४४ करोड़ रु० कर दिया गया। अन्ततः कुल व्यय का लक्ष्य और बढ़ा कर २,३७८ करोड़ रु० कर दिया गया। (अनुमान है कि वास्तव में योजना की अवधि में कुल व्यय १९६० करोड़ रुपये हुआ होगा।\*)

२,३७८ करोड़ रु० के इस संशोधित प्रस्तावित व्यय में से १,३६० करोड़ रुपये (कुल व्यय का लगभग ५८% प्रतिशत भाग) केन्द्र द्वारा तथा ६८८ करोड़ रुपये (कुल व्यय का लगभग ४१.६% भाग) राज्य सरकारों द्वारा व्यय किया जाना था।

सार्वजनिक क्षेत्र में इस व्यय के अतिरिक्त, निजी क्षेत्र में निजी साहसियों के द्वारा १४०० से १५०० करोड़ रुपये के बीच विनियोग-व्यय का अनुमान था।

Source : Review of the First Five Year Plan (May, 1957) p.

प्राथमिकताएँ तथा व्यय का प्रतिरूप  
Priorities & Pattern of Outlay)

नीचे की तालिका में प्रथम योजना में विकास की विभिन्न मदों पर प्रस्तावित व्यय का मूल (Original) तथा संशोधित (Revised) आवंटन दिया गया है। यह आवंटन योजना में विभिन्न विकास-मदों को दी गई प्राथमिकताओं को भी प्रकट करता है।

तालिका १

(करोड़ रु० में)

विकास की प्रमुख मदें	मूल अनुमान		संशोधित अनुमान	
	प्रस्तावित व्यय	प्रतिशत	प्रस्तावित व्यय	प्रतिशत
१ कृषि तथा सामुदायिक विकास	३६१	१००	३१६	९४.६
२ सिंचाई तथा बिजली	५६१	२७.१	६४७	२७.२
३ उद्योग तथा खान	१७३	८.४	१८८	७.६
४ परिवहन तथा संचार	४६७	२४.०	५७१	२४.०
५ समाज सेवाएँ	४०५	२०.५	५३४	२२.४
६ विविध	५२	२.५	८६	३.६
योग	२०६६	१००.०	२३७८	१००.०

प्राथमिकताएँ—ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि प्रथम योजना में कृषि के विकास को (जिसमें सिंचाई व बिजली का विकास भी शामिल था) सबसे ऊँची प्राथमिकता दी गई थी। यह इसलिये क्योंकि कृषि देश की अर्थव्यवस्था का आधार है। पहले इस आधार को दृढ़ करना आवश्यक था, जिससे कि देश में साद्यान्न और वस्त्रों, पदार्थ, गन्ना, तिलहन, आदि आवश्यक कच्चे माल की उत्पत्ति बढ़े। ऐसा होने पर ही उद्योगों तथा अन्य क्षेत्रों में विकास की ऊँची गति को प्राप्त किया जा सकता है, अन्यथा नहीं। कृषि के विकास के लिए सिंचाई की छोटी व बड़ी योजनाओं के भरपूर विकास की आवश्यकता है। बहुत बार सिंचाई की बड़ी योजनाओं के साथ बिजली का उत्पादन भी जुड़ा रहता है। बिजली का बड़ी मात्रा में उत्पादन तथा व्यापक वितरण न केवल छोटे स्तर के उद्योगों के विकास के लिये और व्यापक रूप में ग्रामीण विकास के लिये आवश्यक है, वरन् बड़े उद्योगों के विकास के लिए भी आवश्यक है। अतः प्रथम योजना में बिजली-उत्पादन को भी उच्च प्राथमिकता दी गई थी। इस प्रकार सिंचाई तथा बिजली सहित, कृषि के विकास पर संशोधित योजना में १००१ करोड़ रुपये अर्थात् कुल संशोधित व्यय के ४२.१% भाग के व्यय की व्यवस्था की गई थी।

प्रथम योजना में शगली सबसे ऊँची प्राथमिकता परिवहन तथा संचार के साधनों के विकास को दी गई थी। सम्योचित योजना में इस पर १७१ करोड़ रुपये (कुल व्यय का २४.०% भाग) व्यय किये जाने थे। यह इसलिये क्योंकि परिवहन के प्रति सरकार का विशेष दायित्व है। रेलें राष्ट्रीय उद्योग हैं। इन्हें कृषि और उद्योग दोनों के विकास की आवश्यकता को पूरा करना है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने देश के सभी गांवों को सड़कों के द्वारा एक दूसरे से निताना है। सरकार ने जल व वायु-यानायात जैसी नई दिशाओं के विकास में भी सहायता देनी है। देश के इस व्यापक विकास व औद्योगीकरण के लिये इन सभी योजनायुक्त साधनों का पहले के विकास करना मूलभूत आवश्यकता है।

ऊपर बताये गये अधिक आवश्यक खर्चों के कारण, प्रथम योजना में सरकार औद्योगिक विकास के लिए सार्वजनिक क्षेत्र में अधिक धन की व्यवस्था नहीं कर पाई। अतः योजना में यह मान लिया गया था कि योजनाकाल में औद्योगिक विस्तार प्रधान निजी साधनों व उपक्रम पर निर्भर होगा। कुछ दिशाओं में इनके पूरक के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र के साधन और विदेशी पूंजी भी लगेगी। इस प्रकार निजी और सार्वजनिक दोनों क्षेत्रों के विकास के कार्यक्रम पर्याप्त होंगे।

नमान मेंदाओं पर सम्योचित योजना में यद्यपि १३२ करोड़ रुपये (कुल प्रस्तावित व्यय का २२.४% भाग) के व्यय की व्यवस्था की गई थी, तथापि, योजना आयोग ने यह स्पष्ट शब्दों में मान लिया था कि देश में इन सेवाओं की आवश्यकताएँ इतनी अधिक हैं कि सरकार के साधनों द्वारा बहुत सीमित काम ही हो सकता है। इस पर भी योजना में इस कार्य के लिए उपलब्ध साधनों का एक बड़ा भाग विस्थापित हो फिर से बताने के लिये रखा गया था। अतः इस बात के मद्देन पर जोर दिया गया था कि देश में निरक्षरता के विस्तार, स्वास्थ्य तथा सफाई में सुधार, नागरिक सुविधाओं के विकास, और प्रारम्भिक व शिल्प-शिक्षा की व्यवस्था, आदि समाज सेवाओं के लिए धन के वित्तियोग के साथ साथ सारी जनता भी प्रत्यक्ष रूप से बड़े स्तर पर गठन करे। ऐसे सामूहिक प्रयत्नों को प्रोत्साहित करने के लिये तथा ग्राम्य भागों को ध्यान में रखकर, योजना में सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा स्थानीय निर्माण कार्य के लिये धन की बड़ी राशि की व्यवस्था की गई थी।

विकास के मुख्य कार्यक्रम\*

कृषि तथा सामुदायिक विकास

ऊपर हम बता आये हैं कि प्रथम योजना में कृषि तथा सामुदायिक विकास को (जिसमें सिंचाई व बिजली का विकास भी शामिल है) सबसे ऊँची प्राथमिकता दी गई थी। कृषि तथा सामुदायिक विकास पुनर्निर्माण की बहुत सी मर्दा के लिये

\*प्रत्येक कार्यक्रम का पुस्तक में विवरण अधिक विस्तृत अध्ययन किया गया है। यहां तो इनका अत्यन्त संक्षिप्त विवरण ही दिया गया है।

एक व्यापक दब्बदावनी है। इसके अन्तर्गत कृषि उत्पादन के अतिरिक्त, पशुपालन, वनों तथा भूमि या मिट्टी का मरदाग, मछली पालन, सड़कारिता, तथा ग्राम-पंचायते, आदि आती है। सन्तोषित योजना में कृषि तथा सामुदायिक विकास पर कुल ₹५४ करोड़ २० (कुल व्यय का १४.६%) की व्यवस्था की गई थी। इसमें से २४६ करोड़ ४० कृषि पर, ६० करोड़ २० सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा पर, और शेष १५ करोड़ ४० ग्राम पंचायतों तथा स्थानीय विकास-कार्यों, आदि अन्य कार्यक्रमों पर खर्च किये जाने थे।

कृषि — योजना में खाद्यान्न तथा व्यापारिक फसलों के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि के लक्ष्य रखे गये थे। हमें अतिरिक्त उत्पादन के लक्ष्य निम्नलिखित हैं —

वस्तु	उत्पादन	लक्ष्य	अतिरिक्त उत्पादन	प्रतिशत वृद्धि
	(१९५०-५१)	(१९५५-५६)		
खाद्यान्न (लाख टन)	५४०*	६१६	७६	१४
जलसिंचन (लाख गांठे)	३०	४२	१२	४०
पटसन (लाख गांठे)	३३	५४	२१	६३
गुन्ना गुड (लाख टन)	५६	६३	७	१२
तिराहन (लाख टन)	५१	५५	४	८

कृषि उपज में वृद्धि के ये लक्ष्य निम्नलिखित विकास कार्यक्रमों के द्वारा पूरे किये जाने थे—

(i) सिंचाई की छोटी व बड़ी योजनाओं के द्वारा सिंचाई सुविधाओं का प्रसार — योजना काल में कुल १६७ लाख एकड़ नई भूमि पर सिंचाई सुविधाओं को बढ़ाया जाना था—८५ लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई की बड़ी योजनाओं के द्वारा और ११२ लाख एकड़ पर सिंचाई की छोटी योजनाओं के द्वारा।

(ii) कृषि भूमि का विस्तार:—योजनाकाल में कुल ७४ लाख एकड़ भूमि को पुनः कृषिगत (Reclaim) किया जाना था। इसमें से १४ लाख एकड़ केन्द्रीय ट्रेंक्टर संस्था ने, १२ लाख एकड़ राज्य ट्रेंक्टर संस्थाओं ने, और शेष ४८ लाख एकड़ भूमि राज्य सरकारों की सहायता से किसानों ने कृषिगत करनी थी। इसके अतिरिक्त, ३० लाख एकड़ भूमि पर बाघ व नालिया, आदि बनाने के भूमि-सुधार के कार्य तथा लगभग ३४ लाख एकड़ भूमि पर यांत्रिक खेती (Mechanical Cultivation) की जानी थी।

(iii) गहरी खेती —भूमि से प्रति एकड़ उपज को बढ़ाने के लिये, सिंचाई की अधिक सुविधाओं के अतिरिक्त, अच्छे बीजों, खाद व उर्वरता बढ़ाकों, खेती

के अच्छे यन्त्रों तथा खेती करने की उन्नत विधियों की अधिकतम लोकप्रिय बनाने के लिये राज्य सरकारों ने भरसक प्रयत्न करने से तथा आर्थिक सहायता देनी थी।

**भूमि सम्बन्धी नीति (Land Policy):**—भारत में कृषि के विद्यमान का एक बहुत महत्वपूर्ण कारण यहाँ की निवृष्ट भूमि-व्यवस्था रही है। गाँवों में इस भूमि व्यवस्था के चारों ओर ही एक कट्टर सामाजिक ढाँचा बना हुआ है। इस ढाँचे को समूल बदल कर नये साधनों और नई प्रविधियों को कृषि में लाना इसकी उन्नति के लिये अत्यन्त आवश्यक है। इस तत्व के महत्व को समझते हुए, योजना आयोग ने योजना में मध्यजनों (Intermediaries), बड़े भूमि मालिकों, मध्यम और छोटे वर्गों के भूमि-मालिकों, किसानों और खेतीहर मजदूरों के सम्बन्ध में महावपूर्ण भूमि सम्बन्धी सुधार बताये थे। इस भूमि सम्बन्धी नीति के बारे में हम पुस्तक में पहले ही विचार-विमर्श कर आये हैं।

कृषि के लिये नये तथा भूमि संरक्षण का बहुत महत्व है। अतः संशोधित योजना में इनके लिये १० करोड़ ८० फी. व्यवस्था की गई थी।

योजना में पशुपालन के लिये २२ करोड़ ८० की व्यवस्था की गई थी। पशुओं की नस्ल और उत्पादन-शक्ति को सुधारने के लिये ६०० आधार ग्राम (Key Villages) १५० कृत्रिम गर्भाधान केन्द्र (Artificial Insemination Centres) तथा साँड़ पालने के २२५ केन्द्र खोलने का लक्ष्य रखा गया था। बूढ़े और निकम्मे पशुओं के लिये १६० गोशाला खोले जाने थे। पशु-चिकित्सालयों तथा औषधालयों की संख्या २,००० से बढ़ाकर २,६४० कर दी जानी थी। इसके अतिरिक्त, मुर्गी-पालन, भेड़ों की नस्ल सुधार तथा पशु-रोग-चिकित्सा की शिक्षा तथा अनुसंधान के लिये भी धन की व्यवस्था की गई थी।

ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था की विभिन्नता (Diversification) तथा विस्तार के लिये, योजना में दुग्धशालाओं, बागवानी, मछली उद्योग तथा गोदों के धर्मों के विकास के लिये भी धन की व्यवस्था की गई थी।

कृषि तथा कृषकों की आर्थिक दशा सुधारने में कृषि विपणन (Agricultural Marketing) का बहुत महत्वपूर्ण हाथ है। योजना में सहकारी विपणन को प्रोत्साहित करने के उपाय बतलाये गये थे। बम्बई, मद्रास, मध्य प्रदेश और हैदराबाद राज्यों में पहले से ही नियमित बाजार (Regulated Markets) स्थापित किये गये हैं। अन्य राज्य सरकारों को इस बात की सिफारिश की गई थी कि वे भी सभी महत्वपूर्ण मंडियों को इसी प्रकार नियमित बनायें।

कृषि के लिये वित्त — योजना में इस बात को माना गया था कि देश में कृषि उत्पादन पर्याप्त वित्त की कमी के कारण बहुत अधिक हानि उठाता है। इस कमी को पूरा करने के लिये योजना में सहकारी साख समितियों के संगठन पर जोर डाला गया था। इस दिशा में सामान्य लक्ष्य यह रखा गया था कि १९५५-५६

तक एक निहाई ग्रामीण जनता सहकारी प्राथमिक साख समितियों की सदस्य हो । इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिये योजना में उपाय भी बताये गये थे ।

नाथ ही, योजना में यह उद्देश्य रखा गया था कि योजना के अन्त तक किसानों की अल्पवातीन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये सहकारी समितियों तथा मजदूरी कृषि के द्वारा १०० करोड़ रु० वार्षिक के ऋण दिए जाय । इसका मतलब यह था कि उस समय जिनका अल्पवातीन अल्प किसानों को मिलता था, उसे उनके लिए से भी अधिक कर दिया जाय । मजदूरी कृषि तथा दीर्घ-वातीन ऋण के वार्षिक लक्ष्य अम्मा २. ५ करोड़ रु० और १० करोड़ रु० रखे गये थे ।

सहकारिता—विकास के हर क्षेत्र में, विशेषकर ग्रामीण अध-व्यवस्था में योजना में सहकारी संगठनों के महत्त्व पर जोर दिया था । सहकारी साख के विकास के लक्ष्यों के बारे में हम अभी ऊपर बता आये हैं । (मनाजित) योजना में सहकारिता के विकास के लिये ७ करोड़ रु० की धनराशि दी गई थी ।

सामुदायिक विकास—योजना आयोग के संशोधन सामुदायिक विकास एक प्रणाली के अन्तर्गत प्रसार सेवा (Rural Extension Service) एक साधन के रूप में द्वारा पञ्चवर्षीय योजना का मोका न मिला, और ग्रामीण जीवन में परिवर्तन का एक प्रारम्भ करना चाहता था । सामुदायिक विकास योजनाओं के अन्तर्गत मध्यम और बड़े विकास के कार्यक्रमों का प्रारम्भ भी किया है । इनमें से ही की उम्मीद को बढ़ाने पर प्रतिक्रिया जारा गया था । योजना में सामुदायिक विकास योजनाओं के लिये ६० करोड़ रु० की रकम रखी गई थी, और यह प्रस्ताव दिया गया था कि आगामी १० वर्षों में देशभर में ऐसे क्षेत्रों का जाल बिछा दिया जाय । प्रथम योजना के कार्यकाल के ५ वर्षों में १,२०,००० गाँवों को, अर्थात् देश के लगभग एक चौथाई गाँवों में राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं के पहुचाने का लक्ष्य रखा गया था ।

ग्राम्य जीवन में ग्राम पंचायतों का भी बड़ा महत्वपूर्ण स्थान है । (संशोधित) योजना में इनके तथा स्थानीय विकास-कार्यों के लिये १५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी, जिससे कि जिन भागों में योजना में शामिल की गई विभिन्न विकास योजनाओं से कोई प्रत्यक्ष लाभ न पहुँचे वहाँ के लोगों को भी विकास-कार्यों में प्रेरित किया जा सके ।

इस प्रकार हम देखते हैं कि योजना में कृषि के विकास के व्यापक कार्यक्रम रखे गये थे । कृषि के लगभग सभी महत्वपूर्ण पहलुओं का विकास हर देश में उन्नतिशील कृषि की नींव डालने का लक्ष्य सामने रखा गया था ।

सिंचाई तथा बिजली

योजना में सिंचाई और बिजली का कार्यक्रम मुख्यतः उन योजनाओं पर



आधारित था, जो प्रथम योजनाकाल से पहले ही आरम्भ की जा चुकी थी। इस प्रकार की उन सभी योजनाओं पर, जिनको कि पंचवर्षीय योजना में शामिल कर लिया गया था, कुल ७६५ करोड़ रु० व्यय होने का अनुमान था। इसमें से १५३ करोड़ रु० सन् १९५०-५१ के अन्त तक पहले ही खर्च हो चुके थे। योजनाकाल में इन पर व्यय के लिये ५१८ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। योजनाकाल में इन योजनाओं की प्रगति के द्वारा सिंचाई के अन्तर्गत ८५ लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि खाने का अनुमान था, और ११ लाख किलोवाट अतिरिक्त बिजली उत्पन्न होने की आशा थी। इन योजनाओं के पूर्ण हो जाने, और इनका पूरा पूरा विकास हो जाने पर, अनुमान है कि कुल १६६ लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि पर सिंचाई हो सकेगी, और १४ लाख किलोवाट अतिरिक्त बिजली प्राप्त होगी।

इन पुरानी योजनाओं के अतिरिक्त, प्रथम योजना में ५ और नई सिंचाई और बिजली योजनाएँ शामिल की गई थी। इन पर योजनाकाल के अन्तिम वर्षों में काम आरम्भ किया जाता था। इनके नाम ये हैं—कोसी (प्रथम चरण), कोयना (प्रथम चरण), कृष्णा (प्रथम चरण), चम्बल (प्रथम चरण), और रिहन्द। इन योजनाओं पर कुल व्यय २०० करोड़ रु० से भी अधिक होगा। प्रथम योजना में इन पर व्यय के लिये ४० करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी।

इन बड़ी योजनाओं के अतिरिक्त, सिंचाई की छोटी योजनाओं को भी प्रथम योजना में शामिल किया गया था। इन पर ७७ करोड़ रु० व्यय किये जाने थे। इनसे लगभग ११२ लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई होगी थी।

इस प्रकार प्रथम योजनाकाल में कुल १६७ लाख एकड़ (८५ लाख एकड़ बड़ी योजनाओं से, और ११२ लाख एकड़ छोटी योजनाओं से) अतिरिक्त भूमि को सिंचाई के अन्तर्गत लाया जाना था।

बिजली-उत्पादन में भी बड़ी योजनाओं के अतिरिक्त, निजी (Private) बिजली कम्पनियों की विस्तार-योजनाओं द्वारा १६६ लाख किलोवाट की उत्पादन-क्षमता की वृद्धि होती थी।

योजना में देहातो में बिजली पहुँचाने के लिये भी धन की व्यवस्था की गई थी। तथापि, यह कार्यक्रम मुख्यतः दक्षिण के मद्रास, मैसूर और तामिलनाडु राज्यों तक सीमित था।

सशोधित योजना के अनुसार, सिंचाई और बिजली पर कुल ६४५ करोड़ रु० (कुल सशोधित व्यय का २०-२१% भाग) व्यय किये जाने थे। इसमें से २५६ करोड़ रु० बहु-उद्देशीय योजनाओं पर, २१३ करोड़ रु० सिंचाई पर और १७८ करोड़ रु० बिजली योजनाओं पर व्यय किये जाने थे।

उद्योग तथा खान

यद्यपि प्रथम योजना में सिंचाई और बिजली सहित खेती के विकास को सबसे ऊँची प्राथमिकता दी गई थी, तथापि इसका यह अर्थ नहीं है कि औद्योगिक

विकास का महत्त्व किसी भी प्रकार कम है। योजना आयोग ने इस तथ्य को भली भाँति माना था। उसने यह स्पष्ट किया कि कम उन्नत अर्थ-व्यवस्था में कृषि और औद्योगिक विकास में वस्तुतः कोई पारस्परिक विरोध नहीं है। एक सीमा के पश्चात् देती के काम में तब तक विकास नहीं हो सकता जब तक कि खेती के काम में लगे हुए फाटू शोग धीरे-धीरे उद्योगों तथा अन्य सेवाओं में न लगाये जाय। दूसरी ओर, औद्योगिक विकास के लिये यह आवश्यक है कि उद्योगों में काम करने वाले श्रमिकों आदि के भरण-पोषण के लिये खाद्यान्न के उत्पादन में बड़ी मात्रा में वृद्धि हो, और, साथ ही, अधिकाधिक औद्योगिक उत्पादन के लिये बच्चे माल की मात्रा में भी वृद्धि हो। \*सी प्रतिष्ठित सत्य को ध्यान में रख कर प्रथम योजना में पहले कृषि का विकास करने, और इसके लिये सबसे महत्वपूर्ण बात, सिंचाई सुविधाओं का प्रसार करने पर अधिक जोर दिया गया था। विजली-उत्पादन तथा यातायात सुविधाओं का पूर्व विकास भी देश के औद्योगिकरण के लिये परम आवश्यक है। अतः इन्हें भी उचित महत्त्व दिया गया था।

स्पष्ट ही, सीमित साधन होते हुए, जब कृषि, सिंचाई और विजली के विकास के लिये योजना में अधिक धन की व्यवस्था की गई, तो औद्योगिक विकास के लिये सार्वजनिक क्षेत्र में अधिक साधन नहीं बच पाये। अतः योजना में यह स्पष्ट रूप से मान लिया गया था कि योजनाकाल में देश में औद्योगिक विस्तार प्रधानतः निजी साधनों व उपक्रम पर निर्भर होगा। हाँ, कुछ दिशाओं में इनके पूरक के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र के साधन और विदेशी पूँजी भी लगेगी।

संशोधित योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में उद्योगों और खान पर व्यय के लिये १८८ करोड़ रु० (कुल संशोधित व्यय की ७.६ प्रतिशत) की व्यवस्था की गई थी। इसमें से १३६ करोड़ रु० बड़े और मध्यम उद्योगों, खानों और वैज्ञानिक अनुसंधान पर, और ४६ करोड़ रु० ग्राम और छोटे उद्योगों के विकास पर व्यय किये जाने थे। मूल योजना में उद्योगों और खानों के विकास के लिये १७३ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। इसमें से ६४ करोड़ रु० केन्द्रीय और राज्य सरकारों की औद्योगिक योजनाओं के लिये रखे गये थे। इन योजनाओं में कुछ पहले से ही खास और कुछ नई योजनाएँ थी। नई योजनाओं में से सबसे बड़ी योजना लोहे और इस्पात का एक नया कारखाना बनाने की थी, जिस पर कुल मिला कर ८० करोड़ रु० खर्च होने का अनुमान था। योजनाकाल में इस पर केवल ३० करोड़ रु० व्यय किया जाना था, जिसमें से १५ करोड़ रु० देशी और विदेशी पूँजी के रूप में प्राप्त होने थे। इसके अतिरिक्त, सिंदरी में खाद के कारखाने, चित्तूरजन के रेल इंजन बनाने के कारखाने, मैसूर राज्य में जलटूटी नामक स्थान पर मशीनों के कल-पुर्जे, आदि बनाने के कारखाने, आदि योजनाओं को पूरा करने की व्यवस्था की गई थी।

६४ करोड़ रु० के इस खर्च के अतिरिक्त, बुनियादी उद्योग-धन्यो (जैसे बिजली के भारी यन्त्र बनाने का उद्योग) के विकास के लिये ५० करोड़ रु० और खर्च बिदे जाने थे।

इस प्रकार प्रथम योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में अधिकतर योजनायें पूंजी वस्तुओं (Capital Goods) मध्यवर्ती (Intermediate) वस्तुओं के उत्पादन के बारे में थी, जो न केवल तात्कालिक आवश्यकताओं को देखते हुए, बल्कि भावी आर्थिक विकास की दृष्टि से भी बड़ी महत्वपूर्ण हैं। इनके पूरा होने से औद्योगिक ढांच का वर्तमान असन्तुलन या एमररफापन किसी सीमा तक कम हो जायेगा। योजना में शामिल किये गये पेनसिल्वीन और डी० डी० टी० तैयार करने के कारखाने उपर्युक्त श्रेणी में नहीं आते, परन्तु सार्वजनिक स्वास्थ्य की स्थिति को ध्यान में रखते हुए इनका विशेष महत्व था, और है।

निजी क्षेत्र में विकास — जैसा कि हम ऊपर बता आये हैं, प्रथम योजना में औद्योगिक क्षेत्र के सर्वाधिक भाग में विस्तार प्रधानतः निजी साधनों व उपकरणों पर छोड़ दिया गया था। इसके लिये निजी क्षेत्र के ४२ संगठित उद्योगों के विकास-पाय-क्रम, उन उद्योगों के प्रतिनिधियों से परामर्श करके, बनाये गये थे। ये उद्योग देश के कुल कारखाना-उद्योग का २/३ भाग बनाते हैं।

यह अनुमान लगाया गया था कि योजनाकाल में निजी क्षेत्र में औद्योगिक विस्तार पर कुल २३३ करोड़ रु० लगाये जायेंगे। इसमें से लगभग ८०% विनियोग पूंजी और उत्पादक वस्तुओं के उद्योग में होने थे। इसमें से, कुछ मुख्य उद्योगों, जैसे लोहा और इस्पात के उद्योग में ४३ करोड़ रु०, पेट्रोलियम साफ करने के कारखानों में ६४ करोड़ रुपये, सीमेंट उद्योग में १३ करोड़ रुपये, अल्यूमीनियम उद्योग में ६ करोड़ रुपये, और रासायनिक खाद, भारी रासायनिक पदार्थ, और शक्ति अस्कोहल उद्योग में १२ करोड़ रुपये, और निजी बिजली कंपनियों द्वारा अतिरिक्त बिजली उत्पादन में ११ करोड़ रुपये लगाये जाने थे। उपभोक्ता की वस्तुओं उत्पादन करने के उद्योगों में मुख्यतः पहले से स्थित उत्पादन-क्षमता का पूरा उपयोग करके उत्पादन में वृद्धि करने पर जोर दिया गया था। तथापि, कुछ नये उद्योगों, जैसे नकली रेशम (Rayon), कागज, दवाइयाँ और औषधियाँ तैयार करने के उद्योगों, में काफी पूंजी लगाने की व्यवस्था की गई थी।

इस प्रकार सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों में उद्योगों के विस्तार के लिये कुल ३२७ करोड़ रु० (६४ करोड़ रु० सार्वजनिक क्षेत्र, और २३३ करोड़ रु० निजी क्षेत्र) के विनियोग की व्यवस्था थी। इसके अतिरिक्त, निजी क्षेत्र में १५० करोड़ रुपये कारखानों के आधुनिकीकरण (Modernisation) और मशीनों के बदलने पर खर्च होने का अनुमान था। इस प्रकार योजनाकाल में उद्योगों पर कुल ४७७ करोड़ रु० के विनियोग होने का अनुमान था।

बहु महत्वपूर्ण उद्योगों के योजना में निम्नलिखित तथ्य निर्धारित किये गये थे :—

	१९१०-११ में	१९५५-५६ में
	उत्पादन	उत्पादन का लक्ष्य
हला क्या लोहा	१५ ७ लाख टन	१६५ लाख टन
सैयार स्पाय	"	१० -
सीरेट	७६ ८	९
अल्मसीरिया	"	"
रासायनिक गन्ध-उद्योगिक सुल्फेट	४६ ८	"
रासायनिक साबुन-उत्पादन	११ १० ११	१ -
रेल के इंजिन		१५०
मशीनी औजार	१,१००	४,६००
द्रव पेट्रोलियम	प्राप्त नहीं	४,०३० गैलन
ब्लिट्ज़मेन (Blumen)	प्राप्त नहीं	३७,५०० टन
सूत	११,७६० लाख पौंड	१६,४०० लाख पौंड
मिल का कपड़ा	३७१ ८० करोड़ गज	४७ करोड़ गज
हाथ बरधे का कपड़ा	८१ " "	१०० " "
पटमन का माल	८६ लाख टन	१२ लाख टन
चाइनिजले	१ लाख	५० लाख

**ग्राम और छोटे उद्योग**—ग्राम और छोटे उद्योगों का देश की अर्थ व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान ध्यान में रखते हुए, संशोधित योजना में इनके विकास के लिये लगभग ६६ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। साथ ही, इनकी बढ़िनाइयो और समस्याओं को दूर कर इनकी उन्नति और विकास के लिये आवश्यक उपायों और नीतियों की सिफारिश की गई थी। योजना में निम्नलिखित दस ग्राम उद्योगों के विकास के कार्यक्रम भी शामिल किये गये थे :—पादों में तेल का उद्योग, नीम के तेल का साबुन बनाना, धान की भूसी निकालना, ताड़ का गुड़ बनाना, गुड़ और ताड़ का उद्योग, बमड़ा उद्योग, कम्बल उद्योग, हाथ से बगल बनाना, मधु मक्खनी पालन, और दिमासलाई का कुटीर उद्योग। इसके अतिरिक्त, खादी और नारियल की छटा के बन्धों के विकास के बारे में भी प्रस्ताव रखे गये थे।

**परिवहन तथा संचार**—संशोधित योजना में परिवहन तथा संचार की प्राथमिकता को समाप्त के विकास के लिये १७१ करोड़ २० की भारी रकम (कुल संशोधित व्यय का २४% भाग) की व्यवस्था की गई थी। इसमें से आधी से कुछ कम रकम (संशोधित योजना में २६७ करोड़ २०) केवल रेलों पर खर्च की जानी थी। रेलों के मुख्य कार्यक्रम में दो बातें शामिल थी :—एक तो, उनके टूटे फूटे और पुराने साज-सामान के स्थान पर नया लगाकर उनका पुनर्स्थापन (Rehabilitation) करना; और दूसरे रेलों को उस समान व मशीनरी, आदि से सम्पन्न करना, जिस

से कि वे उम प्रतिरिक्त भार को उठा सकें, जो उन पर अर्थ व्यवस्था के अन्य भागों में विकास के परिणामस्वरूप पड़ना था।

सड़कें—संशोधित योजना में सड़कों और सड़क यातायात पर कुल ₹४७ करोड़ २० के व्यय की व्यवस्था की गई थी। मूल योजना में सड़कों पर ₹१०० करोड़ से कुछ अधिक हाथे व्यय किये जाने थे। इसमें से एक चौथाई रकम राष्ट्रीय राज-पथों के बीच क्षेत्र राज्यों की सड़कों के विनाश पर व्यय किये जाने थे। राष्ट्रीय मार्गों के विकास की योजना के अन्तर्गत एक नौ जो सड़कें पहले से बन रही थी, उन्हें पूरा किया जाना था, दूसरे ४५० मील सम्बन्धी नई सड़कें बनाई जानी थी, और छोटे-छोटे बहुत से पुलों के प्रतिरिक्त, ४१ बड़े पुल बनाये जाने थे।

योजना में फाहला में एक नई बन्दरगाह बनाने, तेल साफ करने वाले कारखानों को बन्दरगाहों की सुविधायें देने, ५ मुख्य बन्दरगाहों—कलकत्ता, बम्बई, मद्रास, कोचीन और विशाखापत्तनम के प्राधुनिकीकरण और विकास के लिए तथा यातायात की नई दिशाओं, जैसे जहाजरानी और नागरिक वायु यातायात (Civil Aviation) के विभाग के लिये ₹७ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी।

योजना के अन्तर्गत डाक, तार, टेलीफोन और आकाशवाणी के विकास-कार्यक्रम पर कुल ६० करोड़ रुपये खर्च किया जाना था। इन कार्यक्रम में अधिक महत्व २,००० या इससे अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक गांव में डाकखाना खोलने और बड़े नगरों में टेलीफोन की सुविधायें बनाने पर दिया गया था।

सामाजिक सेवायें—संशोधित योजना में समाज सेवाओं और विस्थापितों के पुनर्वास के लिये कुल ५३२ करोड़ रुपये (कुल संशोधित व्यय की २२.४%) की व्यवस्था की गई थी। इसमें से ₹७० करोड़ रुपये शिक्षा पर, १३८ करोड़ रुपये स्वास्थ्य पर, ४६ करोड़ रुपये मकानों पर, ३६ करोड़ रुपये भ्रम और भ्रम कर्मण तथा पिछड़े वर्गों के बल्याण पर, और १३६ करोड़ रुपये विस्थापितों के पुनर्वास पर खर्च किये जाने थे। परन्तु सरकार द्वारा समाज सेवाओं पर इतनी रकम खर्च करने में भी दशा विदोष नहीं सुघरनी थी। अतः योजना में इस बात की आवश्यकता पर जोर दिया गया था कि जनता की भी सामुदायिक प्रयत्नों के द्वारा इस दशा में अथवा मजिद योग देना चाहिये। योजना में यह धारा की गई थी कि सामुदायिक विकास योजनाओं तथा स्थानीय विकास-कार्यों पर किया गया खर्च इन प्रकार के सामुदायिक प्रयत्नों को जन्म देगा।

योजना की वित्त-व्यवस्था (Financing of the Plan)—प्रथम योजना में पहले २,०६६ करोड़ रुपये व्यय करने का लक्ष्य रखा गया था। बाद में इस में संशोधन करते अन्ततः २,३७८ करोड़ रुपये व्यय करने का लक्ष्य रखा गया। इसमें से १,३६८ करोड़ रुपये केन्द्रीय सरकार द्वारा तथा ६८८ करोड़ रुपये राज्य सरकारों द्वारा व्यय किये जाने थे। अनुमान है कि योजनाकाल में वास्तव में कुल

लगभग २,०१३ करोड़ रुपये\* (ठीक रकम २,०१२ करोड़ रुपये) व्यय हुये। इस में से १,११५ करोड़ केन्द्र द्वारा, ८६७.५ करोड़ रुपये राज्य सरकारों द्वारा व्यय किये गये अनुमान है कि योजनाकाल में किये गये कुल व्यय का लगभग ५७% भाग योजना के अन्तिम दो वर्षों में किया गया।

वित्त के स्रोत (Sources of Finances)—मूल योजनाओं में प्रस्तावित व्यय के लिये वित्तीय साधनों को विभिन्न स्रोतों से किस प्रकार प्राप्त किया जाना था, और वास्तव में इन स्रोतों से कितनी-कितनी रकम प्राप्त की गई, यह नीचे की तालिका में दिया गया है :—

प्रथम योजना (१९५१-५६) की वित्त-व्यवस्था

(करोड़ रुपये में)

	वित्त के स्रोत	आयोजित प्राप्ति	वास्तविक प्राप्ति
१.	योजना पर व्यय	२,०६६	२,०१३
२.	बजट के साधन:		
(क)	चालू आय (Current Revenues)		
	से प्राप्त आधिक्य	५७०	५७५
(ख)	रेल्वे का अ. गदान	१७०	११५
(ग)	बाजार ऋण (Market Loans)	११५	२०४
(घ)	अल्प बचतें तथा अकोपित ऋण (Unfunded Debt)	२७०	३०४
(ङ)	अन्य विविध स्रोत	१३३	८०
	बजट के साधनों का योग	१,२५८	१,२७८
३.	विदेशी सहायता	१५६†	२०३
४.	घाटे की वित्त-व्यवस्था	२६०	५३२
५.	आयोजित व्यय और २ से ४ तक के साधनों में अन्तर	३६५	
६.	योग	२,०६६	२,०१३

\*कुल व्यय का यह अनुमान योजनाकाल के पहले चार वर्षों के लेखों (Accounts) और अन्तिम वर्ष (१९५५-५६) के 'संग्रहित अनुमानों' पर आधारित है। योजना आयोग द्वारा मई, १९५७ में प्रकाशित 'Review of the First Five Year Plan' में इसी रकम को ले कर योजना की वित्त-व्यवस्था तथा कार्यकरण का विश्लेषण किया गया है। तथापि, उसमें यह स्पष्ट कह दिया गया था कि यदि योजना के अन्तिम वर्ष के भी 'लेखों' को लिया जाता, तो संभवतः योजना का कुल वास्तविक व्यय १,९६० करोड़ रुपये ही बैठता।

†दिसम्बर, १९५२ तक प्राप्त विदेशी सहायता।

मूल योजना में २,०६६ करोड़ रु० व्यय करने का लक्ष्य रखा गया था। इसमें से १,०५८ करोड़ रुपये बजट के स्रोतों (करों, रेलों के भंडारण, बाजार ऋणों, अल्प बचतों तथा अन्य पूंजी स्रोतों) से प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। दिसम्बर, १९५२ तक (जब कि योजना की अन्तिम रिपोर्ट तैयार हुई थी) १५६ करोड़ रु० की विदेशी सहायता का आस्वादन मिल चुका था। इसके अतिरिक्त, यह सोचा गया था कि योजनाकाल में स्टर्लिङ्ग पावने में से जो २६० करोड़ रु० भारत को मिलेंगे, उसके बराबर की घाटे की वित्त-व्यवस्था की जा सकती है। इस प्रकार १,७०४ करोड़ रु० (१२५८+१५६+२६०=१७०४ करोड़ रु०) एकत्र करने के बादबूद भी २,०६६ करोड़ रु० का व्यय पूरा करने के लिए ३६५ करोड़ रु० का और प्रबन्ध करना आवश्यक था। मूल योजना में इसके लिए कोई निश्चित व्यवस्था नहीं की गई थी। उसमें केवल यह सोचा गया था कि इस 'अन्तर' (Gap) को पूरा करने के लिये विदेशों से कुछ और सहायता मिलेगी। यदि फिर भी कुछ अन्तर बना रहा, तो उसे अतिरिक्त कर-आय अथवा/और ऋणों अथवा/और घाटे की वित्त-व्यवस्था से पूरा किया जायेगा। किसी भी योजना में इस प्रकार की अनिश्चितता छोड़ना, उस योजना का एक भारी दोष है। ऊपर हम पढ़ आये हैं कि बाद में योजना में व्यय के लक्ष्य को बढ़ाकर २,३७८ करोड़ रु० कर दिया गया था। व्यय के लक्ष्य को ३०६ करोड़ रु० से बढ़ाते हुए, यह निश्चित नहीं किया गया था कि इस अतिरिक्त व्यय के लिए साधन वित्त प्रकार प्राप्त होंगे। इस प्रकार योजना में आयोजित व्यय और साधनों के बीच 'अन्तर' का आकार ३६५ करोड़ रु० से बढ़कर ६७४ करोड़ रु० हो गया था। बजट-साधनों तथा विदेशी सहायता से अतिरिक्त साधन प्राप्त न होने की दशा में, इस अन्तर को भरने की एक ही विधि रह जाती थी—वह थी घाटे की वित्त-व्यवस्था, जिसके द्वारा योजना, व्यय को पूरा करने के लिये २६० करोड़ रु० के स्थान पर ६६४ (२६०+६७४) करोड़ रु० प्रदान किये जाते।

परन्तु, वास्तव में योजनाकाल में केवल २,०१३ करोड़ रु० ही व्यय किये जा सके। इसमें से बजट-साधनों के लक्ष्य (१२५८ करोड़ रु०) से कुछ अधिक रु० (१२७८ करोड़ रु०) प्राप्त हुए, विदेशी सहायता में १५६ करोड़ रु० के स्थान पर २०३ करोड़ रु० प्राप्त हुए, और घात घाटे की वित्त-व्यवस्था के द्वारा २६० करोड़ रु० के स्थान पर ५३२ करोड़ रु० प्राप्त करने पड़े।

नीचे हम योजना में वित्त के स्रोतों से आयोजित प्राप्ति तथा वास्तविक प्राप्ति का संक्षिप्त विवरण देते हैं।

कर—मूल योजना में योजना के पाँचों वर्षों में करो से प्राप्त आय (चातुष्पागम) में से कुल ५७० करोड़ रु० बचाये जाकर योजना के अन्तर्गत व्यय किये जाने की आशा की गई थी। इसमें से १६० करोड़ रु० केन्द्रीय सरकार द्वारा प्राप्त किये जाने थे, और ४१० करोड़ रु० राज्य सरकारों के द्वारा। वास्तव में कर-आय का लक्ष्य

तो पूरा कर लिया गया, परन्तु राज्य सरकारों ने इस ख़ाते से नियोजित राशि को एकत्र नहीं किया। जहाँ केन्द्रीय सरकार ने योजना के ५ वर्षों में चालू धाय में से १६० करोड़ रु० के स्थान पर ३०५ करोड़ रुपये वचाये, वहाँ राज्य सरकारों ने ४१० करोड़ रुपये के स्थान पर केवल २७० करोड़ रुपये ही प्राप्त किये। और यह तब जब कि 'वित्त-आयोग' (Finance Commission) के निर्णय के अनुमति, राज्यों को केन्द्र से लगभग ८० करोड़ रुपये प्राप्त हुए। केन्द्रीय सरकार ने समस्त-समय पर धाय-जर, और उत्पादन-शुल्क को बढ़ाकर तथा अवसरानुसार, निर्धारित-शुल्क में समायोजन कर, योजनाकाल में निर्धारित शुल्क को निश्चित कर, प्रतिरिक्त करों से कुल १७५ करोड़ रुपये एकत्र किये। राज्य सरकारों द्वारा योजनाकाल में प्रतिरिक्त करों से २३० करोड़ रुपये एकत्र करने का लक्ष्य रखा गया था। परन्तु वास्तव में वे इस ख़ाते में केवल ८० करोड़ रुपये ही एकत्र कर पाई। इसमें स्पष्ट है कि प्रथम योजनाकाल में राज्य सरकारों (बम्बई, असम और पंजाब की सरकारों को छोड़कर) ने प्रतिरिक्त कर लगाकर योजना के लिये धन एकत्र करने के अपने दायित्व का पूरी तरह से नहीं निभाया।

रेलो का अंशदान—रेलो ने योजनाकाल में १७० करोड़ रुपये के अंशदान के स्थान पर केवल ११५ करोड़ रुपये का ही अंशदान दिया, यद्यपि रेलो ने इस अवधि में रेल के किराये-भाड़े में वृद्धि करके लगभग १०० करोड़ रु० और कमाये। अंशदान में इन कमी का एक कारण रेलो के कार्य रेलो के कार्यवाहक खर्च में वृद्धि था।

सार्वजनिक ऋण—योजनाकाल में बाजारो ऋण (Market Loans) से केवल ११५ करोड़ रुपये प्राप्त करने की ही आशा की गई थी, क्योंकि योजना के बनते समय द्रव्य बाजार की दशा अच्छी नहीं थी। तथापि, योजना के अंतिम वर्षों में दशा सुधरी, और सरकार इन ऋणों से ११५ करोड़ रुपये के स्थान पर २०४४ करोड़ रुपये प्राप्त कर सकी।

अल्प वसूली—अल्प वसूली से २२.५ करोड़ रुपये प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। वास्तव में इनसे २३७ करोड़ रु० प्राप्त किये गये।

अनुचित ऋणों से ४५ करोड़ रुपये की आयोजित प्राप्ति के स्थान पर ६७ करोड़ रुपये प्राप्त हुए।

अन्य पूँजी स्रोतों से योजनाकाल में १३३ करोड़ रुपये के लक्ष्य की तुलना में केवल लगभग ८० करोड़ रु० ही प्राप्त हुए।

विदेशी सहायता—योजनाकाल में विदेशों से २६३ करोड़ रुपये की सहायता प्राप्त हुई, परन्तु वास्तव में इसमें से अनुमानित २०३ करोड़ रुपये की सहायता का ही प्रयोग किया जा सका।

घाटे की वित्त-स्थिति (Deficit Financing)—मूल योजना में २६० करोड़ रुपये तक घाटे की वित्त-स्थिति करना जोखिमरहित समझा गया था,



क्योंकि योजनाकाल में इतनी रकम के बराबर ही इंग्लैण्ड के पास भारत के जमा स्टॉलरु पावने में से घन प्राप्त होना था। वास्तव में, भारत को अपने स्टॉलरु पावने में से लगभग इतनी ही रकम तो प्राप्त हुई, परन्तु घाटे की वित्त-व्यवस्था शर्ष कही अधिक रही। योजना के प्रथम चार वर्षों में (इन वर्षों के लेखों (Accounts) के अनुसार) कुल २४० करोड़ रुपए की घाटे की वित्त-व्यवस्था हुई। १९५५-५६ में ('संशोधित अनुमानों' के अनुसार) २६२ करोड़ २० की घाटे की वित्त व्यवस्था हुई।\* अतः योजनाकाल में कुल ५३२ करोड़ रुपए की घाटे की वित्त-व्यवस्था हुई।\*

### प्रथम योजना की सफलताएं

प्रथम पंचवर्षीय योजना १ अप्रैल, १९५१ को आरम्भ होकर ३१ मार्च, १९५६ को समाप्त हो चुकी है। नियोजित आर्थिक विकास के पथ पर स्वतन्त्र भारत का यह पहला पद था। इसकी सफलताओं का भली प्रकार मूल्यांकन करने के लिये पहले हमें संक्षेप में उन परिस्थितियों को जान लेना चाहिये, जिनमें कि इस योजना को आरम्भ किया गया था।

योजना के आरम्भ के समय देश की आर्थिक स्थिति विनियोग व आर्थिक विकास की दर को तेजी से बढ़ाने के विस्तृत भी अनुकूल नहीं थी। देश में खाद्यान्न और कच्चे माल की बहुत कमी थी। औद्योगिक उत्पादन उत्पादन-क्षमता से बहुत कम था। यातायात प्रणाली पर बहुत अधिक भार पड़ा हुआ था। पाकिस्तान से बड़ी सहरा में आने वाले विस्थापितों के पुनर्स्थापन की बड़ी दिक्कत समस्या थी। जून, १९५० में कोरिया में युद्ध के छिड़ जाने और १९५०-५१ में अत्यधिक खराब फसल ने कठिनाई को और भी बढ़ा दिया था। १९५१ में ही देश को ४७ लाख टन खाद्यान्न की आयात करनी पड़ी थी। अर्थ-व्यवस्था में स्कीति का बड़ा दबाव था। १९५१-५२ में व्यापार-सन्तुलन में चालू खाते में १६३ करोड़ २० का घाटा था। युद्धोत्तर काल में जो विभिन्न विकास योजनाएँ आरम्भ की गई थी, उन्हें धन की कठिनाई का सामना करना पड़ रहा था। केन्द्रीय व राज्य सरकारों के विकास-कार्यक्रमों में कोई समन्वय नहीं था, और कुछ नये स्थापित राज्यों में तो सामान्य कार्यों के लिये भी पर्याप्त प्रशासन-यांत्र नहीं था।

इन परिस्थितियों में प्रथम योजना का पहला उद्देश्य युद्ध और देश के विभाजन के द्वारा देश की अर्थ-व्यवस्था में आये हुए असाम्य (Disequilibrium) को ठीक करना था। इसका दूसरा उद्देश्य, साथ ही, देश में सर्वतोमुखी तथा संतुलित आर्थिक विकास के ऐसे क्रम को आरम्भ करना था, जिससे कि आने वाले वर्षों में देश की राष्ट्रीय आय निरन्तर रूप से बढ़ती जाय, और जनता को रहन-

\* १९५५-५६ में वास्तव में लगभग कुल १८० करोड़ रुपए की घाटे की वित्त-व्यवस्था हुई। अतः प्रथम योजनाकाल में कुल लगभग ५२० करोड़ रुपए की घाटे की वित्त-व्यवस्था हुई।

सहन का उच्चतर स्तर प्राप्त हो । इस सब की प्राप्ति के लिये राज्य ने नये उत्तर दायित्वों को स्वीकार किया, और सार्वजनिक क्षेत्र में पहले से अधिक मात्रा में और समन्वित तथा नियोजित ढङ्ग से व्यय और विनियोग का श्रम गणेश किया । वास्तव में भारत में आर्थिक नियोजन अभी तक मुख्यतः सार्वजनिक व्यय और विनियोग के नियोजन तक ही सीमित है ।

प्रथम योजना में पहले २,०६८ करोड़ रु० व्यय करने का लक्ष्य रखा गया था । बाद में इसमें सशोधन करके अन्ततः २,३७८ करोड़ रु० व्यय करने का लक्ष्य रखा गया था । वास्तव में योजनाकाल में कुल लगभग २,०१३ करोड़ रु० व्यय हो पाये ।

नीचे की तालिका में हम विकास की विभिन्न मंदा के प्रस्तावित व्यय तथा वास्तविक व्यय के आँकड़े देते हैं । इससे प्रत्येक दिशा में योजना की गति का अनुमान लग जायेगा ।

#### प्रथम योजना (१९५१-५६) में व्यय

विकास की मंदा	(करोड़ रु० में)	(करोड़ रु० में)
	प्रस्तावित व्यय	वास्तविक व्यय
१. कृषि तथा सामुदायिक विकास	३५४	१९९
२. सिंचाई तथा बिजली	६४७	५८५
३. उद्योग तथा खाने	१८८	१००
४. यातायात तथा संचार	५७१	५३२
५. समाज सेवाये	५३२	४२३
६. विविध	८६	७४
योग	<u>२,३७८</u>	<u>२,०१३</u>

ऊपर की तालिका से स्पष्ट है कि सभी दिशाओं में योजना में वास्तविक व्यय प्रस्तावित व्यय से कम रहा है । तथापि, हमें यह भी नहीं भूलना चाहिये कि लगभग सभी दिशाओं में सरकार द्वारा किया गया विकास-व्यय पहले की अपेक्षा वही अधिक ऊँचा रहा है ।

कृषि व सामुदायिक विकास—योजनाकाल में कृषि उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि हुई । यह कृषि उत्पादन के निम्नलिखित आंकड़ों से स्पष्ट है—

वस्तु	उत्पादन	उत्पादन	उत्पादन
	१९५०-५१	१९५५-५६	१९५५-५६
		(लक्ष्य)	(वास्तविक)
खाद्यान्न (लाख टन)	५००	६१६	६४८
कपास (लाख गांठे)	३०	४२	४०
पटसन (लाख गांठे)	३३	५४	४२
गन्ना गुड (लाख टन)	५६	६३	५६
तिलहन (लाख टन)	५१	५५	५७

योजना के अन्त में खाद्यान्न तथा तिलहन का उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों से भी बढ़ गया। कृषि-उत्पादन का निर्देशांक योजना के आरम्भ की तुलना में योजना के अन्त में १६% ऊँचा था।

कृषि उत्पादन को बढ़ाने और कृषि का बहुमुखी विकास करने के लिये योजना में कई महत्वपूर्ण काम किये गये और आवश्यक पद सञ्चालन गये। उदाहरणार्थ, योजना काल में सिंचाई सुविधाओं का विकास किया गया (इसका हम अभी आगे अलग से अध्ययन करेंगे); रासायनिक उर्वरकों के प्रयोग में दुगुणों से अधिक की वृद्धि हुई, उत्तम बीजों का प्रयोग बढ़ा, १९५५-५६ में चावल उगाई की जापानी विधि के अधीन २१ लाख एकड़ भूमि लाई जा चुकी थी, लगभग १२ लाख एकड़ भूमि को केन्द्रीय ट्रेंडर संस्था के द्वारा और १७ लाख एकड़ भूमि को राज्य ट्रेंडर संस्थाओं के द्वारा कृषियत (Reclaim) किया गया, और बहुत सी भूमि पर बाघ व नालियाँ बनाने, आदि के भूमि-सुधार के कार्य किये गये। अधिकांशतः प्रथम योजनाकाल में ही सभी राज्यों में जमींदारी अथवा मध्यजनों के उन्मूलन सम्बन्धी अधिनियम पास किये गये और कुछ राज्यों में इन्हे वास्तव में लागू कर एक शोषण-हीन भूस्वाम्य अधिकार की प्रणाली का बीज बोया गया। भूमि की प्रतिदायं चक्कन्दी के कार्य को आगे बढ़ाया गया, और कुछ राज्यों में कृषि जोतों की अधिकतम व निम्नतम सीमाएँ भी लागू की गईं। सहकारी खेती और सहकारी विपणन के प्रसार के क्षेत्र में योजनाकाल में विशेष प्रयत्न नहीं किये गये। वैसे योजना काल में सहकारी समितियों की संख्या, सदस्यता, और कार्यवाहक पूर्णता में क्रमशः ३३%, २८.५% और ७०% की वृद्धि हुई। पशु-पालन पर तथा पशु-विक्रित्ता के विकास पर योजना काल में सरकार की ओर से १६ करोड़ ६० व्यय किये गये, जिससे, ग्राम बातों के सहित, ५७४ आधार ग्राम केन्द्र, १४४ कुनिम गर्भाधान केन्द्र, और २५ गोसदन खोले गये।

सामुदायिक विकास व राष्ट्रीय प्रसार सेवा का कार्यक्रम पहली बार प्रथम योजना के अधीन ही आरम्भ किया गया था। योजना के अन्त तक इस दिशा में रहे गये लक्ष्य की ६० करोड़ ६० के प्रस्तावित व्यय के स्थान पर ४६ करोड़ ६० के व्यय से ही प्राप्त कर लिया गया था। योजना के अन्त तक लगभग १ लाख २६ हजार गावों में १००० विकास खण्ड आरम्भ किये गये थे। इन गावों की कुल जनसंख्या लगभग ८ करोड़ थी।

सिंचाई तथा बिजली—योजना में सिंचाई तथा बिजली के विकास कार्यक्रम को बहुत महत्व प्रदान किया गया था। अतः योजना काल में इस पर ५९६ करोड़ ६० (कुल व्यय का २६% भाग) व्यय किये गये। योजनाकाल में पहले से चल रही बड़ी बड़ी नदी घाटी योजनाओं, जैसे भाखटा-नाथन, दामोदर घाटी, हीराकुण्ड, तुलुमरा, आदि पर पर्याप्त प्रगति की गई, और यथासंभव सिंचाई-सुविधाओं तथा बिजली उत्पादन की संभावनाओं का लाभ उठाया गया। साथ ही, कई एक नई

योजनाओं, जैसे कोसी, कोयना, इप्पणा, आदि पर काम आरम्भ किया गया। योजना में बड़ी तथा मध्य आकार की सिंचाई योजनाओं से ८५ लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई सुविधाओं के प्रसार का लक्ष्य रखा गया था। योजना काल में इन योजनाओं से ६ लाख एकड़ भूमि पर पानी उपलब्ध था। वास्तव में इनसे लगभग ४० लाख एकड़ को ही सींचा गया। इसके अतिरिक्त १०० लाख एकड़ भूमि नये छोटे सिंचाई कार्यों द्वारा सींची जाने लगी। इससे देश में कुल सींचित क्षेत्र ५१० लाख एकड़ से बढ़ कर ६५० लाख एकड़ हो गया। योजना के अन्त तक बिजली का उत्पादन २३ लाख किलोवाट से बढ़कर ३४ लाख किलोवाट हो गया।

उद्योग प्रथम योजना में औद्योगिक विकास मुख्यतः निजी उपक्रम के लिये छोड़ा गया था। योजनाकाल में, पूर्व अनुमान के अनुसार निजी क्षेत्र में औद्योगिक प्रसार के लिये लगभग २३३ करोड़ रु० का विनियोग किया गया। तथापि, मशीनों तथा सयन्नों के आधुनिकीकरण तथा पुनर्स्थापन की प्रगति अवश्य अनुमान से पीछे रही—इस पर केवल लगभग ११० करोड़ रु० व्यय हुए, जब कि योजना का अनुमान लगभग १५० करोड़ रु० था। औद्योगिक उत्पादन में लगभग ४०% की वृद्धि हुई। मिलों में बने रपड़े का उत्पादन लगभग ३७० करोड़ गज (१९५०-५१ में) से बढ़कर १९५५-५६ में लगभग ५१० करोड़ गज हो गया जब कि लक्ष्य ४७० करोड़ गज था। चीनी मिलाई की मशीनों, कागज और साइकिलों का उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों के स्तर तक पहुँच गया, बल्कि कुछ का उत्पादन तो लक्ष्यों से भी बढ़ गया। सीमेंट का उत्पादन १९५०-५१ के २७ लाख टन से बढ़कर १८५५-५६ में ४६ लाख टन हो गया। सामान्य इन्जीनियरी उद्योगों तथा भारी रसायन एवं रासायनिक उत्पादों के उत्पादन में भी काफी वृद्धि हुई। कच्चे मालों की अधिक मात्रा में उपलब्धि, बेकार पड़ी हुई उत्पादन क्षमता के प्रयोग तथा पर्याप्त मात्रा में नये विनियोगों के कारण औद्योगिक उत्पादन में सामान्य वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त कई एक वस्तुएँ तो देश में पहली बार ही उत्पन्न की गईं, और कई एक नये तथा महत्वपूर्ण उद्योगों, जैसे पेट्रोलियम साफ करना, पानी के जहाज बनाना, वायुयान-निर्माण, माल गाड़ियों के डिब्बे, पैसिफीक एटमोनियम क्लोराइड और डी डी टी. का निर्माण, आदि की स्थापना हुई। सार्वजनिक क्षेत्र में कई एक कारखानों, जैसे कि सिंदरी में लौह का कारखाना, चित्तूरजन में रेल के इंजिन बनाने का कारखाना, इण्डियन टेलीफोन इन्डस्ट्रीज और रेल के डिब्बे बनाने का कारखाना ने सन्तोषजनक प्रगति की। उधर, दूसरी ओर, कुछ योजनाएँ बीच में ही रह गईं—उदाहरणार्थ प्रस्तावित ओढ़े और इस्पात के कारखाने तथा बिजली के भारी उपकरण के कारखाने के निर्माण पर योजनाकाल में काम ही आरम्भ नहीं हुआ, और मशीनी ओढ़ार कारखाना नैपा ब्रसवारी बागज का कारखाना और बिहार सुपरफास्फेट कारखाना भी तथ्य से पीछे रहे।

प्रथम योजना में ग्राम तथा लघु उद्योगों को भी महत्व प्रदान किया गया

था, और १० जुने हुए ग्राम उद्योगों के विकास कार्यक्रम को शामिल किया गया था। इसके फलस्वरूप अब देश की अर्थ-व्यवस्था में इनका महत्व अधिक अच्छी तरह से माना जाने लगा है। इन उद्योगों के विकास-कार्य को सुचारु रूप से चलाने के लिये योजनाकाल में कुछ संघठनों जैसे कि खादी व ग्रामोद्योग मण्डल, हाथ-करपा मण्डल, दस्तकारी मण्डल, लघु उद्योग मण्डल, आदि की स्थापना की गई है। योजनाकाल में इन उद्योगों के विकास पर कुल ४३.७ करोड़ रु० की रकम व्यय की गई है।

योजना में खनिज विकास की ओर बहुत कम ध्यान दिया गया था।

यातायात तथा संचार—किसी भी देश के आर्थिक विकास के लिए सिंचाई तथा बिजली और यातायात के विभिन्न साधनों का समुचित विकास करना अत्यन्त आवश्यक है। सभी कृषि, उद्योगों व खानों और अन्य आर्थिक क्रियाओं के क्षेत्र में विकास क्रम को आगे बढ़ाया जा सकता है। सिंचाई और बिजली के बारे में हम ऊपर पढ़ आये हैं। यातायात व संचार साधनों के विकास पर योजनाकाल में ५३१.५ करोड़ रु० व्यय किये गये। योजनाकाल में रेलों का पुनर्स्थापन किया गया, और उन्हें नया भार ढोने के लिये काफी मजबूत बनाया गया। योजना में १,०३८ रेलवे इंजिन, ५,६७४ यानी-टिब्बे, और ४६,१४३ माल-टिब्बे प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। वास्तव में योजनाकाल में ११८६ इंजिन, ४७५८ यात्री टिब्बे और ६१,२५७ माल-टिब्बे प्राप्त किये गये। इसके अतिरिक्त, देश में भी इनका उत्पादन बढ़ा—१९५०-५१ में इंजिनो का उत्पादन २७ था, यात्री टिब्बो का उत्पादन ९७३ था, और माल टिब्बो का उत्पादन ३,७०७ था। १९५५-५६ में यह उत्पादन बढ़कर क्रमशः १७६, १२२१ तथा १४,३१७ हो गया था। योजनाकाल में ही चित्तूरजन (पश्चिमी बंगाल) में रेल के ६ जिन बनाने का कारखाना तथा पैराम्बूर (मद्रास) में यानी टिब्बे बनाने का कारखाना बनकर तैयार हुये और उत्पादन करने लगे। योजनाकाल में ३८० मील नई रेल लाइन बनाई गई, युद्धकाल में उखाड़ दी गई, ४३० मील रेल लाइन को पुन. लगाया गया, और ४६ मील नैरो गेज की लाइन को छोटी लाइन में बदला गया।

योजना में निर्धारित सड़क निर्माण व सड़क यातायात के कार्यक्रम को लगभग पूरा कर लिया गया। इस पर क्रमशः १३५ करोड़ रुपये तथा १२ करोड़ रुपये खर्च हुये। योजनाकाल में लगभग २४,००० मील नई पक्की सड़कें और लगभग ४४,००० मील नीचे-स्तर की नई सड़कें तैयार की गईं। जहाजराती, बन्दरगाहों और नागरिक उद्द्ययन पर वास्तविक खर्चा योजना में निर्धारित व्यय से काफी कम रहा।

समाज, सेवाएँ—प्रथम योजनाकाल में, सरकार के सीमित साधनों को देखते हुये, समाज सेवाओं का प्रत्यक्ष विकास हुआ—प्राथमरी शिक्षा, बेसिक शिक्षा, उच्चतर शिक्षा, इन्जीनियरी शिक्षा तथा प्राविधिक प्रशिक्षण की सुविधाओं

में पर्याप्त वृद्धि हुई ; हम्पतालों तथा औपघालियों की सरया में तो विदेय वृद्धि नहीं हुई, परन्तु मनेरिया तथा फाइनरिया नियन्त्रण के कार्यक्रम में काफी सफलता मिली । पश्चिमी पकिस्तान से आने वाले शारणाबियों के पुनर्स्थापन का कार्य लगभग पूरा कर लिया गया, यद्यपि, पूर्वी पाकिस्तान के शारणाबियों का पूर्ण पुनर्स्थापन अभी काफी धीप था ।

राष्ट्रीय आय तथा प्रति व्यक्ति आय योजनाकाल में राष्ट्रीय आय में लगभग १ ५% की वृद्धि हुई । तथापि, प्रति व्यक्ति आय में केवल १० ५% की वृद्धि हुई, क्योंकि इसी बीच देश की जनसंख्या में लगभग ६ ६% की वृद्धि हुई । प्रति व्यक्ति उपभोग के स्तर में २% से अधिक की वृद्धि नहीं हुई होगी । १९४०-४१ व १९५५-५६ के बीच, प्रति व्यक्ति कुछ वस्तुओं के उपभोग में इस प्रकार की वृद्धि हुई होगी—अनाज १२ ६ ग्राँस से बढ़कर १४ ४ ग्राँस, गन्ना ६'७ गज से बढ़कर १६ ४ गज, और चीनी ० ३७ ग्राँस से बढ़कर ० ५७ ग्राँस । माइन्स, सिलाई की मशीनों, बिजली के लैम्पो, रेडियो, आदि औद्योगिक वस्तुओं के उपभोग में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई ।

विनियोग—योजना में कुल ३५००-३६०० करोड़ रु० के विनियोग का लक्ष्य रखा गया था । वास्तव में योजना के पांच वर्षों में लगभग ३१०० करोड़ रु० का विनियोग हो पाया—१५०० करोड़ रु० का विनियोग सार्वजनिक क्षेत्र में, और १६०० करोड़ रु० का विनियोग निजी क्षेत्र में । योजना के अन्त में विनियोग का स्तर १९५०-५१ में विनियोग के स्तर से लगभग दुगुना था ।

रोजगार—योजना काल में श्रम की पूर्ति में जितनी वृद्धि हुई, रोजगार-अवसरों में समान उतनी ही वृद्धि नहीं हुई । अतः योजनाकाल में अर्थ बेरोजगारी व पूर्ण बेरोजगारी में कोई कमी नहीं हुई, कुछ वृद्धि ही पाई हुई हो । हा, शहरी में बेरोजगारी निश्चय रूप से बढ़ी । १९५३ में इस शहरी बेरोजगारी की दशा इतनी खराब हो गई थी कि योजना-व्यय में लगभग ३०० करोड़ रु० की वृद्धि का निर्णय लिया गया । परन्तु अन्ततः वास्तविक व्यय योजना के मूल व्यय जितना भी नहीं हो पाया, और रोजगार-स्थिति में कोई सुधार नहीं हुआ ।

निष्कर्ष—भारत की प्रथम योजना नियोजित आर्थिक विकास के पथ पर प्रथम पद थी । निज परिस्थितियों में यह आरम्भ की गई थी, और जो सीमित साधन उस समय उपलब्ध थे, उनके कारण योजना के लक्ष्य अनिवार्यतः बड़े मापदण्ड थे । दूसरी ओर, दत्तात्रियों की परम्परा और आर्थिक पिछड़ेपन के कारण, जनता की अपूर्ण आवश्यकताओं नहीं असाधारण थी । अतः इन आवश्यकताओं के समक्ष योजना की सफलताओं अथवा साधारण लगती हैं । परन्तु, हमें याद रखना है कि कई दशात्रियों के आर्थिक पिछड़ेपन को दूर करने के लिये अभी हमें काफी परिश्रम करना पड़ेगा, और सन्तोष रखना पड़ेगा । प्रथम योजना तो उस परिश्रम का आरम्भ मात्र थी । सन्तोष की बात तो यह है कि इसने जनता की नियोजन के प्रति जागरूक

बनाया है, और एक सीमा तक, लोगों में आर्थिक उन्नति के लिये उत्साह तथा साहस को जन्म दिया है। इसी उत्साह और साहस के सहारे ही राष्ट्र घामे बढ़ा करते हैं।

नीचे हम इस नियोजन-क्रम की दूसरी कड़ी—द्वितीय पंच वर्षीय योजना—का अध्ययन करते हैं।

## द्वितीय पंच वर्षीय योजना (Second Five Year Plan)

### प्राथम्यत्व

द्वितीय पंच वर्षीय योजना भारत के योजना बद्ध आर्थिक विकास के क्रम में दूसरा चरण है। इस योजना का कार्यकाल अप्रैल, १९५६ से मार्च, १९६१ तक के पाँच वर्ष हैं। प्रथम योजना की सफलता की पृष्ठभूमि में बनाई गई यह (द्वितीय) योजना प्रथम योजना की अपेक्षा कहीं अधिक महत्वाकांक्षी (Ambitious) है। यह इसके नीचे दिये गये विवरण से स्पष्ट हो जायेगा।

### योजना के मुख्य उद्देश्य

देश की सरकार व जनता देश में “समाजवादी ढङ्ग के समाज” (“Socialistic Pattern of Society”) की स्थापना का उद्देश्य अपना चुकी है। अतः सरकार के सभी प्रयत्न इसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिये किये जायेंगे। द्वितीय योजना के निम्नलिखित चार मुख्य उद्देश्य भी इसी दृष्टिकोण को सामने रख कर बनाये गये हैं—(अ) राष्ट्रीय आय में अच्छी बढ़ी (२५%) वृद्धि ताकि देश में लोगो का रहन-सहन का स्तर ऊँचा हो सके; (आ) आधारभूत और भारी उद्योगों के विस्तार पर विशेष रूप से जोर देते हुए देश का तेजी से औद्योगिकरण; (इ) रोजगार-अवसरों का बड़ा प्रसार, और (ई) आय और धन की वियमताओं को कम करना, तथा आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक सन्तुलित वितरण।

ये चारो उद्देश्य परस्पर सम्बद्ध हैं। राष्ट्रीय आय में पर्याप्त वृद्धि और लोगो के रहन-सहन के स्तर में काफी उन्नति, उत्पादन और विनियोग में बड़ी वृद्धि के बिना संभव नहीं हैं; और इनके लिये देश का तेजी से औद्योगिकरण तथा विशेष रूप से आधारभूत व भारी उद्योगों का विकास अत्यन्त आवश्यक है। साथ ही, यह भी आवश्यक है कि रोजगार-अवसर का अधिकतम प्रसार हो ताकि देश में बेरोजगारी और अर्ध-बेरोजगारी की समस्या का घन्टा हो। तेजी से औद्योगिकरण, विशेषतया कुटीर व छोटे स्तर के उद्योग-धन्धों का विकास हम दिशा में विशेष रूप से सहायक होगा। इसी से तथा अन्य आवश्यक उपायों के अपनाने से यह भी संभव होगा कि देश में आय व धन के वितरण में असमानता पहले से कम हो।

### योजना में कुल व्यय और उसका वितरण

द्वितीय पंच वर्षीय योजना की अवधि में केन्द्रीय व राज्य सरकारों द्वारा विकासार्थ कुल व्यय ₹८०० करोड़ २० होगा। इसका विभाजन के मुख्य मदों .

वितरण नीचे की तालिका में दिया गया है। साथ ही, तुलना के लिये प्रथम पंच वर्षीय योजना के आकड़े भी दिये गये हैं।

पहली और दूसरी योजनाओं में व्यय का वितरण

(करोड़ रु० में)

प्रथम योजना

दूसरी योजना

विकास की मंद्	वास्तविक व्यय	कुल का %	प्रस्तावित व्यय	कुल का %
१. कृषि तथा सामुदायिक विकास	२६६	१४.८	५६८	११.८
२. बिजली तथा विजली	५८८	२६.१	६१३	१६.०
३. उद्योग तथा खानें	१००	५.०	८६०	१८.५
४. परिवहन तथा संचार	५३२	२६.४	१३८५	२८.६
५. समाज सेवामें	४२३	२१.०	६४५	१६.७
६. विविध	७४	३.७	६६	२.१
योग	२,०१३	१००.०	४८००	१००.०

४८०० करोड़ रु० के इस प्रस्तावित व्यय में से २,५५६ करोड़ रु० केन्द्रीय सरकार द्वारा तथा २,२४१ करोड़ रु० सभी राज्य सरकारों द्वारा विकासार्थ व्यय किये जायेंगे। ४८०० करोड़ रु० के इस विकासार्थ व्यय में से लगभग ३८०० करोड़ रु० विनियोग पर अर्थात् उत्पादक सम्पत्ति के निर्माण पर व्यय किये जायेंगे, और शेष १००० करोड़ रु० का चालू व्यय (Current Outlay) होगा।

सार्वजनिक क्षेत्र में ३८०० करोड़ रु० के इस विनियोग-व्यय (Investment Outlay) के अतिरिक्त निजी क्षेत्र (Private Sector) में निजी साहसियों द्वारा भी विनियोग किया जायेगा। अनुमान है कि योजना के ५ वर्षों में निजी क्षेत्र में लगभग २४०० करोड़ रु० का विनियोग होगा, जो विभिन्न क्षेत्रों में संभवतः इस प्रकार होगा—

मद	विनियोग (करोड़ रु०)
१. संगठित उद्योग व खनिज	५७५
२. उद्यान (Plantations), विद्युत-उपक्रम (Electricity undertakings) एवं रेलों के अतिरिक्त परिवहन	१२५
३. निर्माण (Construction)	१,०००
४. कृषि तथा कुटीर व छोटे स्तर के उद्योग	३००
५. संप्रदाह (Stocks)	४००
योग=	२,४००



इस प्रकार द्वितीय पंच वर्षीय योजना काल में कुल विनियोग-व्यय ६,२०० करोड़ रु० (३८०० करोड़ रु० सार्वजनिक क्षेत्र + २४०० करोड़ रु० निजी क्षेत्र) होने की संभावना है। योजना में उत्पादन व विकास के जो लक्ष्य रखे गये हैं, वे इन दोनों क्षेत्रों के कुल विनियोग-व्यय के आधार पर रखे गये हैं। [प्रथम पंच वर्षीय योजना काल में इस प्रकार का कुल विनियोग-व्यय इस अनुमानित व्यय (६,२०० करोड़ रु०) का आधा अर्थात् लगभग ३१०० करोड़ रु० होगा। इसमें से सार्वजनिक क्षेत्र व निजी क्षेत्र का योग ५० : ५० के अनुपात में रहा होगा, जबकि द्वितीय योजना काल में यह बदल कर ६१ : ३९ हो जाने की संभावना है।]

**योजना में कृषि तथा सामुदायिक विकास**

**व्यय:—**द्वितीय पंच वर्षीय योजना काल में कृषि तथा सामुदायिक विकास पर कुल ५६८ करोड़ रु० (कुल व्यय का ११.८%) व्यय किया जायेगा। इसमें से ३४१ करोड़ रु० कृषि पर, २०० करोड़ रु० सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार योजनाओं पर तथा शेष २७ करोड़ रु० अन्य कार्यक्रमों पर व्यय किया जायेगा।

**कृषि—**प्रथम पंच वर्षीय योजना ने पहले से ही कृषि की उत्पादकता को बढ़ाने का प्रारम्भ कर दिया है। इस योजना की अवधि में खाद्यान्न की उपज में ११० लाख टन की अर्थात् १०% की वृद्धि हुई है, तथा अन्य सभी प्रकार की कृषि-उपज में १५% की वृद्धि हुई है। द्वितीय पंचवर्षीय योजनाकाल में अनुमान है कि कृषि उपज में लगभग १८% की वृद्धि होगी। विभिन्न कृषि-उपजों की उत्पादन-वृद्धि के लक्ष्य निम्नलिखित हैं—

१९५५-५६      १९६०-६१      (३) की (२) पर प्रतिशत वृद्धि

(१)	(२)	(३)	(४)
खाद्यान्न*** (लाख टन)	६५०	७५०	१५
कपास*** (लाख गांठें)	४२	५५	३१
गन्ना-बुड़*** (लाख टन)	५८	७१	२२
तिलहन**** (लाख टन)	३५	७०	२७
पटसन**** (लाख गांठें)	४०	५०	२५

कृषि-उपज में वृद्धि के इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये जहाँ जहाँ अभी-पहचानी विधियों को अपनाया जायेगा अर्थात् सिंचाई-सुविधाओं, उर्वरतावर्द्धकों, घस्ये बीजों व खेती की उन्नत विधियों के प्रयोग को बढ़ाया जायेगा। इस सम्बन्ध में अनुमान है कि योजनाकाल में २१० लाख एकड़ भूतिरिक्त कृषि-भूमि पर सिंचाई वा प्रवर्धन किया जा सकेगा; नाईट्रोजन वाले उर्वरतावर्द्धकों (Nitrogenous Fertilisers) का उपभोग १९५५ में ६ लाख टन था। १९६० में यह बढ़कर १८ लाख टन हो जायेगा, लगभग ६३,००० एकर के क्षेत्र में फैले हुए ३,००० बीजवर्धक क्षेत्र (Seed Multiplication Farms) स्थापित किये जायेंगे; और ३५ लाख एकड़

नई भूमि को खेती के अन्तर्गत लाया जायेगा और उस पर भूमि-सुधार किये जायेंगे । इन बातों के अनिश्चित, इस योजनाकाल में भूमि-सम्बन्धी समस्याओं की ओर इस दृष्टि से अधिक ध्यान दिया जायेगा कि भूमि का प्रयोग व प्रवर्धन अधिक कार्यकुशल विधि से हो और भूमि पर आश्रित लोगों को अधिक सामाजिक न्याय मिले ।

द्वितीय योजनाकाल में कृषि-उपज में पहले से अधिक विभिन्नता (Diversification) लाने का भी प्रयत्न किया जायेगा । इस दृष्टि से योजना में फलों व सब्जियों की खेती को प्रात्साहित करने के निम्न ८ करोड़ ६० की, और पशु-पालन व मछली-स्थानों के विकास के लिये क्रमशः ५६ करोड़ २० व १२ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है । द्वितीय योजनाकाल में पशुधर्म की नस्ल को सुधारने के लिये १२५८ आधार ग्राम (Key Villages) व २४५ कृत्रिम गर्भाधानकेंद्र (Artificial Insemination Centres) और पशु-चिकित्सा के लिये १६०० पशु-भौषणालय स्थापित किये जायेंगे । वनों के विकास पर ४७ करोड़ २० व्यय किये जायेंगे ।

सहकारिता—द्वितीय योजना में सहकारिता, विपणन (Marketing), और भण्डारों (Warehouses) के लिये ४७ करोड़ २० की व्यवस्था की गई है । सहकारिता के सिद्धान्त को कृषि के विभिन्न क्षेत्रों में अधिकधिक लागू करने का प्रयत्न किया जायेगा । देश में १०,४०० बड़े आकर की साख समितियाँ स्थापित की जायेंगी । सहकारी साख की व्यवस्था के लक्ष्य इस प्रकार हैं : अल्पकालीन साख—१५० करोड़ रुपये, मध्यकालीन साख—५० करोड़ रुपये ; और दीर्घकालीन साख—२५ करोड़ रुपये । १८०० प्राथमिक विपणन समितियाँ गठित की जायेंगी । अनुमान है कि द्वितीय योजना के अन्त तक सहकारी समितियों द्वारा विक्रययोग्य आधिक्य (Marketable Surplus) का लगभग १०% भाग बेचा जायेगा । देश में भण्डारों का एक जाल-सा बिठाने का काम ठेजी से किया जायेगा, और कुल छोटे-बड़े ५,८५० भण्डार बनाये जायेंगे ।

सामुदायिक विकास—ग्राम-सुधार व कृषि-विकास के लिए सामुदायिक विकास व राष्ट्रीय प्रसार योजनाओं का बड़ा महत्त्व है । प्रथम पंच-वर्षीय योजना-काल में देश की लगभग १/४ जनसंख्या तक इन योजनाओं को पहुँचाया जा चुका है । द्वितीय योजना के अन्त तक सम्पूर्ण देश में इन योजनाओं को पहुँचा दिया जायेगा । इसके लिए योजना में २०० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है ।

ग्राम्य जीवन में ग्राम पंचायतों का भी बड़ा महत्त्वपूर्ण स्थान है । द्वितीय योजना में इनके विकास पर १२ करोड़ रुपये व्यय किये जायेंगे । इसमें १,१७,००० ग्राम पंचायतों के स्थान पर योजना के अन्त में इन की संख्या बढ कर २,४५,००० हो जायेगी । इसके अनिश्चित, जिन भागों में अभी राष्ट्रीय प्रसार सेवा नहीं पहुँची है, वहाँ स्थानीय विकास कार्यों के लिए योजना में १५ करोड़ २० की व्यवस्था की गई है ।

**सिंचाई तथा बिजली (Irrigation & Power):**—द्वितीय योजना में सिंचाई, शक्ति और बाढ़-नियन्त्रण पर कुल ६१३ करोड़ रुपए (कुल व्यय का १६ प्रतिशत) व्यय किए जायेंगे। इसमें से सिंचाई पर ३८१ करोड़ ६० व्यय होंगे। प्रथम पंच-वर्षीय योजना में सिंचित भूमि का क्षेत्र ५१८ लाख एकड़ से बढ़कर ६७० लाख एकड़ हो गया था। आशा है कि द्वितीय योजना के अन्त तक २१० लाख एकड़ और भूमि को सिंचाई के अन्तर्गत लाया जा सकेगा। इस २१० लाख एकड़ भूमि में से १२० लाख एकड़ भूमि बड़े और मध्य आकार के सिंचाई-कार्यों द्वारा सींची जायेगी और शेष ९० लाख एकड़ भूमि छोटे सिंचाई कार्यों द्वारा सींची जाएगी। पहली प्रकार के सिंचाई-कार्यों से सींची जाने वाली १२० लाख एकड़ भूमि में से ६० लाख एकड़ भूमि तो प्रथम योजना में आरम्भ की गई सिंचाई योजनाओं के पूरा होने से सींची जाएगी, और शेष ६० लाख एकड़ भूमि द्वितीय योजना में आरम्भ की जाने वाली सिंचाई योजनाओं की सहायता से सींची जाएगी। तथापि, इन योजनाओं के पूरा होने पर लगभग १५० लाख एकड़ भूमि को सींचा जा सकेगा। द्वितीय योजना में मध्य आकार की सिंचाई योजनाओं पर अधिक जोर डाला गया है। फलस्वरूप प्रथम योजना में जहाँ ३० करोड़ ६० से अधिक की लागत की ७ योजनाएँ शामिल की गई थी, वहाँ द्वितीय योजना में ऐसी एक भी योजना शामिल नहीं की गई है। द्वितीय योजना में कुल १६५ नई सिंचाई योजनाएँ शामिल की गई हैं।<sup>१</sup> इनमें से १० की लागत १० और ३० करोड़ ६० के बीच, होगी, ४२ की लागत १ और १० करोड़ ६० के बीच और शेष १४३ की लागत १ प्रति योजना १ करोड़ ६० से नीची होगी।<sup>२</sup>

छोटे सिंचाई-कार्यों में से २० करोड़ ६० की लागत पर बनाये जाने वाले १,५८१ नलकूपों की योजना विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इनसे लगभग ६ लाख एकड़ भूमि को सिंचाई होगी।

**बिजली**—द्वितीय योजना में देश के औद्योगीकरण पर काफी जोर दिया गया है। अतः इसके लिए विद्युत शक्ति के उत्पादन को तेजी से बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है। द्वितीय योजना में इसके लिए ४२७ करोड़ ६० की व्यवस्था की गई है, जिससे योजनाकाल में विद्युत-शक्ति की प्रस्थापित क्षमता (Installed Capacity) को ३५ लाख किलोवाट से (१०० प्रतिशत से कुछ अधिक से) बढ़ाया जा सकेगा। इससे द्वितीय योजना के अन्त तक १० हजार अथवा अधिक की जनसंख्या वाले सभी कस्बों और ५ हजार से १० हजार तक की जनसंख्या वाले ८५ प्रतिशत कस्बों में बिजली पहुँचा दी जायेगी। ५ हजार से कम जनसंख्या वाले छोटे कस्बों व गावों में बिजली धीरे-धीरे ही पहुँच पायेगी, क्योंकि इसपर बड़ा खर्चा करने की आवश्यकता है। तथापि, इस कार्य के लिए भी द्वितीय योजना में ७५ करोड़ ६० की व्यवस्था की गई है।

देश में बिजली-उत्पादन की अतिरिक्त क्षमता का अधिकांश भाग सापेक्षिक क्षेत्र में उत्पन्न किया जाएगा। इसके फलस्वरूप द्वितीय योजना के अन्त

तक इस क्षेत्र में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग २६ प्रतिशत से बढ़कर ६७ प्रतिशत हो जाएगा ।

बाढ़ नियन्त्रण तथा अन्य योजनाओं पर व्यय के लिए द्वितीय योजना में १०५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है ।

उद्योग तथा खनिकर्म (Industries & Mining),—

द्वितीय योजना की एक मुख्य विशेषता यह है कि इसमें प्रथम योजना की तुलना में औद्योगिक तथा खनिज विकास पर अधिक जोर दिया गया है और कि इस औद्योगिक तथा खनिज विकास में सार्वजनिक क्षेत्र को अधिक महत्व दिया गया है । द्वितीय योजना में उद्योगों तथा खनिकर्म के लिये ८६० करोड़ रु० (कुल व्यय का १८.५%) की व्यवस्था की गई है, जबकि प्रथम योजना में इस मद के लिये केवल १७६ करोड़ रु० (कुल व्यय का केवल ७.६%) की व्यवस्था की गई थी । प्रथम योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में बड़े स्तर के उद्योगों की स्थापना के लिये कुल ६४ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी, जबकि निजी क्षेत्र में लगभग २३३ करोड़ रु० के नये विनियोग होने की आशा थी । द्वितीय योजना में बड़े स्तर के उद्योगों तथा खनिकर्म (वैज्ञानिक खोज सहित) के लिये सार्वजनिक क्षेत्र में ६६० करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है, जबकि निजी क्षेत्र में इस मद पर ५७५ करोड़ रु० के नये विनियोग होने का अनुमान है । इस प्रकार यद्यपि देश के औद्योगीकरण में निजी क्षेत्र महत्वपूर्ण योग देगा, तथापि इस में सार्वजनिक क्षेत्र का महत्व बढ़ता जा रहा है ।

बड़े स्तर के उद्योगों तथा खनिकर्म पर २६० करोड़ रु० का लगभग सभी प्रस्तावित व्यय आधारभूत व भारी उद्योगों जैसे लोहा व इस्पात कोयला, उर्वरता-बढ़क (Fertilizers), भारी इन्जीनियरिंग, तथा भारी विद्युत उपकरण (Heavy Electrical Equipment) के विकास के लिये है । द्वितीय योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में हरकेला (उड़ीसा में), भिलाई (मध्य प्रदेश में), और दुर्गापुर (पश्चिमी बंगाल में) में कुल ३५३ करोड़ रु० की लागत पर दस दस लाख इस्पात इंगोट (Steel Ingots) की क्षमता के तीन लोहे व स्पात के कारखाने लगाये जायेंगे । द्वितीय योजना के अन्त तक इन तीनों कारखानों से तैयार स्पात की कुल उपज लगभग २० लाख टन होगी । इसके अतिरिक्त इन तीनों में से एक कारखाने में बिल्ली के लिये ३५ लाख टन ढसा हुआ लोहा (Pig Iron) भी उत्पन्न किया जायगा । इसके अतिरिक्त इस लोहे और स्पात के आधारभूत उद्योग में निजी क्षेत्र में भी कुल ११५ करोड़ रु० के विनियोग किये जायेंगे, जिससे निजी क्षेत्र के तीनो कारखानों—टाटा का लोहे व स्पात का कारखाना, भारतीय लोहा व स्पात कम्पनी और मैसूर लोहा व स्पात वर्क—की उत्पादन क्षमता का विस्तार किया जायेगा । १९६०-६१ में इन कारखानों से २३ लाख टन तैयार स्पात उत्पन्न होने का अनुमान है । इसी प्रकार देश में भारी इन्जीनियरिंग उद्योगों, भारी रसायन उद्योग,

आदि भारी उद्योगों का पर्याप्त विकास किया जायेगा। सूती कपड़े, पटसन, चीनी, कागज, सीमेन्ट, खेती, आदि की मशीनो, और भारी विद्युत उपकरणों के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि की जायेगी। उर्वरकों (Fertilisers) की उत्पत्ति को बढ़ाने के लिये सिंदरी में स्थित कारखाने का विस्तार किया जायेगा तथा नांगल व हुरवेला में दो नये उर्वरक-कारखाने स्थापित किये जायेंगे। विद्यासाधन में तीसरा पेट्रो-लियम साफ करने का (Oil Refinery) स्थापित किया जायेगा। सीमेन्ट का उत्पादन ४३ लाख टन से बढ़ा कर योजना के अन्त तक १३० लाख टन कर दिया जायेगा, जबकि सीमेन्ट उद्योग की उत्पादन-क्षमता १६० लाख टन होगी। कोयले की उत्पत्ति को ३८० लाख टन से बढ़ा कर १९६०-६१ में ६०० लाख टन कर दिया जायेगा। अनुमान है कि विभिन्न खनिज पदार्थों की उत्पत्ति में द्वितीय योजनाकाल में लगभग ५% की वृद्धि होगी।

इसी प्रकार उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में भी वृद्धि के लक्ष्य निर्दिष्ट किये गये हैं। उदाहरणार्थ, सूती कपड़े की उत्पत्ति १९५५-५६ में ३८५ करोड़ गज से घट कर १९६०-६१ में ८५० करोड़ गज (२४% वृद्धि) हो जायेगी, जिससे १०० कगोड गज कपड़ा प्रति वर्ष निर्यात करने पर भी प्रति व्यक्ति १८ गज कपड़ा प्रति वर्ष उपलब्ध होगा, चीनी की उत्पत्ति में ३५%, कागज व गत्ते की उत्पत्ति में ७५%, साइकलो की उत्पत्ति में ८२%, कपड़ा सीने की मशीनो की उत्पत्ति में १००%, और बिजली के पखों की उत्पत्ति में ११८% वृद्धि की जायेगी। इसी प्रकार दवाइयो, धनस्पति भी, तथा अन्य उपभोग-वस्तुओं की उत्पत्ति को भी बढ़ाया जायेगा। अनुमान है कि द्वितीय योजनाकाल में कारखानों की शुद्ध उत्पत्ति में लगभग ६४% वृद्धि होगी, जबकि पूंजी वस्तुओं के उद्योगों के उत्पादन में १५०% की वृद्धि होगी। इस से भी यह स्पष्ट हो जाता है कि द्वितीय योजना में पूंजी-वस्तुओं के उद्योगों के विकास को बहुत महत्व प्रदान किया गया है।

द्वितीय योजना में कुटीर व छोटे स्तर के उद्योग धंधों के महत्व को भी धुलाना नहीं गया है, और इनके विकास के लिये २०० करोड़ रु० की ही व्यवस्था की गई है। प्रथम योजना में इनके विकास के लिये कुल ३० करोड़ रु० की व्यवस्था की गई थी। द्वितीय योजना में इन २०० करोड़ रु० में से ५६.५ करोड़ रु० कर्षा उद्योग, ५५ करोड़ रु० छोटे स्तर के उद्योगों, ५५.५ करोड़ रु० तारी एवं अन्य ग्राम उद्योगों तथा शेष अन्य उद्योगों पर व्यय किया जायेगा।

### परिवहन तथा संचार (Transport & Communications)

देश के प्राथमिक विकास में परिवहन तथा संचार के माध्यमों का किमता महत्व है यह इसी बात में स्पष्ट हो जायेगा कि प्रथम योजना में जहा इस मद पर ५५.७ करोड़ रु० (कुल व्यय का २३.६%) के व्यय की व्यवस्था की गई थी, वहां द्वितीय योजना में भी इस मद पर १,३८५ करोड़ रु० की भारी रकम (अर्थात् कुल

व्यय का लगभग २६%) व्यय की जायेगी। इसमें से अकेले ६०० करोड़ २० रेलों पर व्यय किये जायेंगे। इसके अतिरिक्त रेलें भी योजनाकाल में २२५ करोड़ २० सामान्य पुनर्स्थापन ((Normal Replacement) पर व्यय किये जायेंगे। इतने पर भी यह भय है कि चायद रेलें सभी अतिरिक्त माल यातायात (Goods Traffic) का भार पूरी तरह से नहीं उठा पायेगी, क्योंकि अनुमान है कि योजना में औद्योगिक एवं खनिज विकास तथा अन्य विकास कार्यक्रमों के फलस्वरूप माल यातायात में लगभग ५०% की वृद्धि हो जायेगी।

द्वितीय योजना में सड़कों तथा सड़क यातायात के लिये २६३ करोड़ ६० जहाजरानी (Shipping), बन्दरगाहों व आन्तरिक जल-परिवहन के विकास के लिये ६६ करोड़ ६०, नागरिक वायु यातायात के लिये ४३ करोड़ ६० और आकाश वाणी, डाक व तार तथा अन्य संचार-साधनों के विकास के लिये ७६ करोड़ ६० की व्यवस्था की गई है। अतः अन्य बातों के विकास के साथ-साथ द्वितीय योजनाकाल में देश में २० हजार नये डाकघानों की स्थापना की जायेगी, और ग्रामीण क्षेत्रों में ७२ हजार सामुदायिक रेडियो (Community Receivers) लगाये जायेंगे।

#### समाज सेवायें (Social Services)

देश में सभी लोगों के लिये अवसरों की अधिक समानता उत्पन्न करना समाजवादी ढंग के समाज का एक आवश्यक अंग है, और इसके लिये शिक्षा तथा चिकित्सा की सुविधाओं का विकास करना तथा औद्योगिक धर्म, विस्थापित लोगों एवं अन्य पिछड़े वर्गों की दशाओं को सुधारना आवश्यक है। अतः द्वितीय योजना में समाज सेवाओं के लिये ६४५ करोड़ ६० (कुल व्यय का लगभग २० प्रतिशत)—प्रथम योजना में इस मद की व्यवस्था से लगभग दुगुनी रकम—की व्यवस्था की गई है। इसमें ३०७ करोड़ ६० शिक्षा के प्रसार पर व्यय किये जायेंगे। भारतीय संविधान के संचालक सिद्धान्तों (Directive Principles) में से एक यह है कि १९६०-६१ तक देश में १४ वर्ष तक की आयु के सभी बच्चों के लिये निःशुल्क तथा अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा का प्रबन्ध किया जाय। परन्तु योजना के लक्ष्यों के अनुसार १९६०-६१ तक ६ से ११ वर्ष तक की आयु के केवल ६३ प्रतिशत बच्चों और ११ से १४ वर्ष तक की आयु के २२.५ प्रतिशत बच्चों के लिये ही ऐसी शिक्षा का प्रबन्ध किया जा सकेगा। तथापि, द्वितीय योजनाकाल में ५३ हजार नये प्राथमिक स्कूल खोले जायेंगे, जिनमें ७६ लाख बच्चों को शिक्षा प्राप्त होगी, और ३५०० नये मिडल स्कूल खोले जायेंगे, जिनमें १३ लाख बच्चों को शिक्षा प्राप्त हो सकेगी। इसी प्रकार माध्यमिक स्तर पर सामान्य स्कूलों व बहुधंधी स्कूलों (Multi-purpose Schools) की संख्या बढ़ाई जायेगी, और साथ ही अध्यापकों की शिक्षा, विश्वविद्यालय की शिक्षा तथा प्रावैधिक (Technical) शिक्षा, आदि की सुविधाओं का भी प्रसार किया जायेगा।

स्वास्थ्य:—स्वास्थ्य के लिये योजना में २७४ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है। इससे योजनाकाल में डाक्टरों, नर्सों और स्वास्थ्य सहायकों (Health Assistants) की संख्या में क्रमशः १८ प्रतिशत, ४१ प्रतिशत व ७५ प्रतिशत वृद्धि की जायेगी, हस्पतालों में (Beds) की संख्या में २४ प्रतिशत वृद्धि की जायेगी। परिवार नियोजन के लिये योजना में ४ करोड़ रु० की अलग से व्यवस्था की गई है।

शिक्षा और स्वास्थ्य के अतिरिक्त द्वितीय योजना में अन्य समाज सेवामों के लिये निम्नलिखित व्यवस्था की गई है—

	करोड़ रु०
गृह-निर्माण (Housing)	१२०
पिछड़ी जातियों का कल्याण	६१
बिस्वापितों का पुनर्स्थापन	६०
समाज कल्याण	२६
श्रम व श्रम-कल्याण	२६
शिक्षित बेकारों से सम्बन्धित	
विशिष्ट योजनायें	५

योजना और रोजगार (Plan & Employment)—द्वितीय योजना को रोजगार की दृष्टि से निर्मित योजना (Employment-Oriented Plan) कहा गया है, क्योंकि इस योजना को बनाते समय इस बात का ध्यान रखा गया है कि देश के द्रुतगति से आर्थिक विकास के साथ-साथ अर्थ-व्यवस्था में अधिक से अधिक रोजगार-अवसर उत्पन्न किये जायें। इसीलिये 'रोजगार-अवसरों में पर्याप्त वृद्धि' योजना के चार मुख्य उद्देश्यों में से एक उद्देश्य के रूप में स्पष्ट रूप से रखा भी गया है। और यह है भी आवश्यक, क्योंकि भारत में बेरोजगारी, और विशेषतः शिक्षित लोगों की बेरोजगारी, जिसे कि अकाल का आधुनिक रूप कहा जा सकता है, बढ़ती जा रही है। एक कल्याण राज्य में इस भयानक रोग को दीर्घातिशील पूर्णतः समाप्त करना अत्यन्त आवश्यक है। परन्तु सैद्ध की बात है कि अकेले सांख्यिक क्षेत्र में ३८०० करोड़ रु० के निनियोग व्यय के पश्चात् भी द्वितीय योजना के अन्त में देश में बेरोजगारी की वही दशा होगी, जो योजना के आरम्भ में थी। योजना आयोग के अनुसार, भारत जैसे अर्थ-विकसित देश में, 'पूर्ण रोजगार' की दशा उत्पन्न करने का कार्य दीर्घकाल का कार्य है, जो कि दीर्घकाल तक देश का गहन विकास (Intensive Development) करने पर ही सम्पन्न किया जा सकता है। अतः "अगले पांच वर्षों के लिये कार्यक्रम निश्चित करने में मुख्य उद्देश्य (Consideration) यह सामने रखा गया है कि कम से कम बेरोजगारी की दशा को खराब होने से रोका जा सके।"\*

यैसे यह ठीक है कि भारत में बेरोजगारी की समस्या बड़ी जटिल तथा बड़े आकार की है, और इसके कई एक रूप हैं। एक तो देश में पहले से ही बड़ी सख्या में बेरोजगार लोग हैं। दूसरे, जनसख्या के बढ़ने के कारण, अनुमान है कि आगामी ५ वर्षों में लगभग २० लाख नये व्यक्ति प्रतिवर्ष काम की खोज में श्रम-बाजार में दाखिल होते रहेंगे। तीसरे, अर्ध-रोजगार (Underemployment) की समस्या है—शहरी और गाँवों में खेती व घरेलू व्यवसायों में अर्ध-रोजगार प्राप्त (Under-employed) लोगों को अधिक काम मिलना चाहिये। फिर, बेरोजगारी की समस्या को केवल इस दृष्टिकोण से ही नहीं देखना है कि देश में कुल बेरोजगारों की कितनी सख्या है, परन्तु इस समस्या को सफलतापूर्वक हल करने के लिये यह जानना आवश्यक है कि इनमें से (i) कितने बेरोजगार लोग शहरी हैं, और कितने ग्रामीण, (ii) कितने शिक्षित और कितने अशिक्षित, तथा (iii) देश के विभिन्न क्षेत्रों में बेरोजगारी का वितरण किस प्रकार है।

योजना आयोग के अनुसार, देश में बेरोजगारी को पूर्णतः दूर करने के लिये १९५६-६१ के बीच निम्नलिखित तालिका में दिये गये रोजगार-प्रवर्धन उत्पन्न करने पड़ेंगे:—

	(लाखों में)		
	शहरी क्षेत्रों में	ग्रामीण क्षेत्रों में	योग
पहले से ही बेरोजगारों के लिये रोजगार की तलाश में आने वाले नये लोगों के लिये	२५	२८	५३
योग	३८	६२	१००
	६३	६०	१२३

इनके अतिरिक्त खेती में और शहरी व गाँवों में घरेलू व्यवसायों में अर्ध-रोजगार प्राप्त लोगों को पूरा काम दिलाना आवश्यक है।

द्वितीय योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में ४८०० करोड़ रु० में से जो ३८०० करोड़ रु० विनियोग पर व्यय किया जायेगा और निजी क्षेत्र में विनियोग पर जो लगभग २४०० करोड़ रु० व्यय होगा, उस सब से अनुमान है कि देश में ५ वर्षों में लगभग ८० लाख लोगों के लिये काम उत्पन्न हो जायेगा।\*

#### \*अनुमानित अतिरिक्त रोजगार

	(लाखों में)
(१) निर्माण (Construction)	२१००
(२) सिंचाई व विजली	०५१
(३) रेलें	२५३
(४) अन्य परिवहन व संचार	१८०
(५) उद्योग व सैनिकर्म	७५०
	शेष अगले पृष्ठ पर



ये ८० लाख रोजगार-प्रवसर तो खेती से अन्य कार्य-क्षेत्रों में उत्पन्न होंगे । इनके प्रतिरिक्त, अनुमान है कि ग्रामीण क्षेत्रों में लगभग १६ लाख नये श्रमिकों को खेती में खेती के विवास से सम्बन्धित योजनाओं जैसे हाथों से काम करके भूमि को तोड़ कर खेती के अन्तर्गत लाना, केन्द्रीय ट्रैक्टर संस्था की योजनाएँ, इत्यादि व उद्यानों, फल-उत्पादन का विकास, आदि में काम मिल पायेगा । इसके प्रतिरिक्त, भूमि पर सिंचाई सुविधाओं के बढ़ने से, ऐसी भूमियों पर आश्रित लोगों को अर्ध-रोजगार के स्थान पर पूर्ण समय के लिये काम मिलेगा । इसी प्रकार ग्रामीण व छोटे स्तर के उद्योगों के विवास कार्यक्रम के द्वारा भी ऐसे उद्योगों में काम करने वाले बहुत से लोगों को पूर्ण समय के लिये काम मिलने लगेगा ।

इसके प्रतिरिक्त योजना में गहन बेरोजगारी व अर्ध-बेरोजगारी के विशिष्ट क्षेत्रों की ओर अधिक ध्यान देने की ओर भी ध्यान दिलाया गया है ।

**शिक्षित बेरोजगारी (Educated Unemployed)**—शिक्षित लोगों में बेरोजगारी वैसे तो देश में सामान्य बेरोजगारी का ही एक भाग है । परन्तु इसका प्रलय से अध्ययन इसलिये महत्वपूर्ण है, क्योंकि शिक्षित लोगों के लिए उनकी शिक्षा के अनुसार विशिष्ट प्रकार का व उचित रोजगार उत्पन्न करना आवश्यक है । (साथ ही, शिक्षित लोगों की बेरोजगारी की तुलना में शिक्षित लोगों की बेरोजगारी देश के मानवीय साधनों के अधिक अपव्यय की सूचक है ।) इसीलिये सितम्बर, १९५५ में योजना आयोग ने शिक्षित बेरोजगारी की समस्या का अध्ययन करने के लिए प्रलय से अध्ययन-समिति (Study Group) की नियुक्ति की थी । इस समिति (Group) ने मेट्रिक पास व इससे ऊँची शिक्षा प्राप्त लोगों को ही शिक्षित माना है । इसका अनुमान है कि द्वितीय योजनाकाल में लगभग १८.५ लाख नए शिक्षित व्यक्ति काम की लोज में प्रम-बाजार में आयेंगे । इसके प्रतिरिक्त, लगभग ५.५ लाख शिक्षित व्यक्ति पहले से ही बेरोजगार होंगे । इस प्रकार शिक्षितों में बेरोजगारी को

(६) कुटीर व छोटे स्तर के उद्योग	४.५०
(७) वन, मछली पकड़ना, राष्ट्रीय प्रसार सेवाएँ तथा अन्य सम्बन्धित योजनाएँ	४.१३
(८) शिक्षा	३.१०
(९) स्वास्थ्य	१.१९
(१०) अन्य समाज सेवाएँ	१.४२
(११) सरकारी नौकरियाँ	४.३४
<b>योग (१ से ११ तक)</b>	<b>५१.६६</b>
(१२) कुल का ५० प्रतिशत के हिसाब से वांछित, व व्यापार समेत अन्य	२७.०६
<b>योग</b>	<b>७८.७२</b>

अथवा लगभग ८०

पूर्णतः समाप्त करने के लिए द्वितीय योजनाकाल में लगभग २० लाख शिक्षितों के लिए नया काम उत्पन्न करने की आवश्यकता है।

इस समिति (Group) का आगे अनुमान है कि द्वितीय पंच वर्षीय योजना में शामिल की गई केन्द्रीय व राज्य सरकारों की योजनाओं में लगभग १० लाख शिक्षितों को काम मिल जाएगा। इसके अतिरिक्त, पांच वर्षों में रिटायर होने वाले लोगों की स्थान-पूर्ति में २४ लाख शिक्षितों को, और निजी क्षेत्र में लगभग २ लाख शिक्षितों को काम मिल जाएगा। इस प्रकार द्वितीय योजना के अन्त में शिक्षित बेरोजगारों की संख्या भी लगभग उतनी ही होगी जितनी कि द्वितीय योजना के आरम्भ में थी। इसके अतिरिक्त, समिति (Group) ने समस्या के क्षेत्रीय (Regional) व पेशेवार (Occupational) पहलुओं को विशेष रूप से ध्यान में रखने पर जोर दिया है।

इस पृष्ठभूमि में, समिति (Group) ने शिक्षित लोगों की बेरोजगारी को कम करने के लिए यह सुझाव रखा है कि उन्हें (i) छोटे स्तर के उद्योगों व (ii) सहकारी माल परिवहन (Co-operative Goods Transport) के क्षेत्र में विशेष रूप से काम दिलाया जा सकता है। इसके अतिरिक्त समिति (Group) ने यह सुझाव रखा है कि देश के विभिन्न भागों में शिक्षित बेरोजगारों के लिए आरिअरेंटेशन कैम्प (Orientation Camps) संगठित किए जाने चाहिये, जहां उन्हें ६ महीने रख कर हाथ के काम की ओर उनका लगाव बढ़ाया जाना चाहिए, और किसी काम की प्रशिक्षण दी जानी चाहिए। फिर, वहां से उपयुक्त लोगों को उनके भुकाव के अनुसार काम पर लगाना चाहिए।

समिति (Group) द्वारा बताई गई इस प्रकार की योजनाओं पर कुल १३० करोड़ रुपये के खर्च पर २५ लाख शिक्षितों के लिए काम उत्पन्न किया जा सकता है। फिलहाल योजना आयोग ने योजना में प्रयोग के रूप में केवल ऐसी ५ करोड़ रुपये की लागत की योजनाओं को शामिल किया है। यदि ये सफल रही, तो बाद में इस प्रकार की और योजनाओं को अपनाया जायेगा।

ये सब तो अल्पकालीन उपाय हैं। शिक्षित बेरोजगारी के दीर्घकालीन उपायों के रूप में यह आवश्यक है कि शिक्षा-प्रणाली व शिक्षा-सुविधाओं में इस प्रकार विकास किया जाय कि विभिन्न प्रकार की शिक्षा-प्राप्त लोगों की श्रम-बाजार में पूर्ति व मांग में उचित साम्य हो।

इस प्रकार हम देखते हैं कि द्वितीय योजना के अन्तर्गत किए जाने वाले सभी प्रयत्नों के नफ़ा हो जाने पर भी योजना के अन्त में देश में बेरोजगारी की दशा बही होगी जो योजना के आरम्भ में थी—केवल इस योजनाकाल में श्रम-बाजार में आने वाले नए व्यक्तियों के लिए ही अतिरिक्त रोजगार-अवसर उत्पन्न किए जा सकेंगे। योजना की वित्त व्यवस्था (Financing of the Plan)

किसी भी योजना की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि उसके लिए

आवश्यक मात्रा में वित्तीय साधनों को प्राप्त किया जा सके। ऊपर हम बतला आए हैं कि दूसरी योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में कुल ४८०० करोड़ रुपये व्यय करने का निश्चय किया गया है। योजना में इस रकम को विभिन्न वित्तीय स्रोतों से प्राप्त करने का निम्नलिखित कार्यक्रम रखा गया है—

वित्त के स्रोत	करोड़ रु०
(१) चालू धाय में से बचत :	
(क) करो की १९५५-५६ की दरों के आधार पर	३५०
(ख) कर-वृद्धि के द्वारा	४५०
	<hr/> ८०० <hr/>
(२) जनता से ऋण :	
(क) बाजार ऋण (Market Loans)	७००
(ख) छोटी बचतें	५००
	<hr/> १२०० <hr/>
(३) बजट के अन्य साधनों से :	
(क) रेलों का अंशदान	१५०
(ख) भविष्य निधि तथा अन्य जमा खाते	२५०
	<hr/> ४०० <hr/>
(४) विदेशों से	८००
(५) घाटे के बजट बना कर	१२००
(६) कमी, जो स्वदेश में ही नये साधनों द्वारा पूरी करनी होगी	४००
सर्व योग	<hr/> ४८०० <hr/>

केन्द्र और राज्यों की सरकारें मिल कर करें, ऋणों और अन्य साधनों द्वारा २,४०० करोड़ रुपये एकत्र कर पायेगी। १,२०० करोड़ रुपये की प्रतिरिक्त राशि घाटे के बजट बनाकर एकत्र करने का विचार है। विदेशों से मिलने वाली सहायता को ८०० करोड़ रु० आका गया है। इस प्रकार कुल मिला कर सार्वजनिक क्षेत्र के लिये वित्तीय साधनों का योग ४,४०० करोड़ रुपये हो जाता है। इसके बाद ४०० करोड़ रुपये की कमी रह जाती है। यह कमी, अन्ततोगत्वा, स्वदेश में ही प्रतिरिक्त साधनों की तलाश कर के पूरी करनी पड़ेगी। ऊपर घाटे का बजट बनाने और जनता से ऋण लेने की जिन सम्भावनाओं की बात यही गई है, वे प्रायः सीमा को स्पर्श कर गई हैं। अतः उपरोक्त कमी को पूरा करने का एक मात्र दोष मार्ग कर-वृद्धि का, और शायद, राष्ट्रीय उद्योग-उपक्रमों के साधनों को प्रयोग करने का, रह जाता है।

विदेशी विनिमय—यहां योजना के लिये विदेशी विनिमय के साधनों की आवश्यकता व प्राप्ति की बात को भी जान लेना आवश्यक है। योजना में चालू

साते में, पाच वर्षों में, कुल मिलाकर, ११०० करोड़ रु० का घाटा होने का अनुमान लगाया है। इस घाटे के संतुलन के लिए लगभग इतनी ही राशि के विदेशी स्रोतों से प्राप्त होने की योजना में अनुमान लगाया गया है। यह अनुमान इस प्रकार है: लगभग ८०० करोड़ रु० की विदेशी सहायता योजना के सार्वजनिक क्षेत्र को मिलेगी, लगभग १०० करोड़ रु० की विदेशी पूंजी का विनियोग योजना के निजी क्षेत्र में होगा और योजना के अनुसार, भारत के सातों में खड़ी हुई स्टॉक पावने की रकम में से २०० करोड़ रु० का उपयोग, योजना की विदेशी विनियम की आवश्यकताओं पूरी करने के लिये, बिना किसी जोखिम के किया जा सकता है।

### दूसरी योजना के कार्यकरण की परीक्षा\*

(Review of Second Plan's working)

दूसरी योजना की आधी से कुछ अधिक अवधि बीत चुकी है। आरम्भ से ही इसे कई एक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। ये कठिनाइयाँ इस सीमा तक बढ़ गई हैं कि योजना के तीसरे वर्ष के आरम्भ होते-होते योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) को इसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन करने पड़े हैं। नीचे हम योजना का दो वर्षों (१९५६-५८) में कार्यकरण तथा इसके परीक्षण (Appraisal) व पुनरीक्षण (Re-appraisal) के बारे में पढ़ते हैं।

**व्यय तथा इसकी वित्त-व्यवस्था (Outlay and its Financing)**— अनुमान है कि योजना के पहले दो वर्षों (१९५६-५८) में केन्द्र तथा राज्यों की सरकारों द्वारा योजना पर कुल केवल १४६६ करोड़ रु० व्यय हो पाये। इनमें से ६५६ करोड़ रु० बजट के साधनों द्वारा, १३८ करोड़ रु० विदेशी सहायता के रूप में तथा ७०२ करोड़ रु० घाटे के बजट बनाकर प्राप्त हुए। १९५८-५९ के लिये केन्द्रीय व राज्य सरकारों के बजटों में १००० करोड़ रु० के योजना-व्यय की व्यवस्था की गई है। इसमें से ४८ करोड़ रु० आन्तरिक साधनों से, ३२५ करोड़ रु० विदेशी सहायता के रूप में और २२७ करोड़ रु० घाटे की वित्त-व्यवस्था के द्वारा प्राप्त होने की आशा की गई है। परन्तु योजना आयोग के अनुसार, १९५८-५९ में कुल ९६० करोड़ रु० का ही योजना-व्यय हो पायेगा, जिसमें से लगभग २१५ करोड़ रु० घाटे की वित्त-व्यवस्था द्वारा प्राप्त किये जायेंगे। इस प्रकार योजना के पहले तीन वर्षों में कुल केवल २,४५६ (१४६६+९६०) करोड़ रु० व्यय होने का अनुमान है। यह रकम ४८०० करोड़ रु० के कुल प्रस्तावित योजना-व्यय की आधी से कुछ ही अधिक बैठती है। इसमें ४३८ करोड़ रु० विदेशी सहायता के होंगे और

\*Source Planning Commission : Appraisal & Prospects of the Second Five Year Plan, May, 1958.

६१७ करोड़ ६० घाटे की वित्त-व्यवस्था से प्राप्त होंगे, जबकि सम्पूर्ण योजना में घाटे की वित्त-व्यवस्था से केवल १२०० करोड़ ६० ही प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। इसमें स्पष्ट है कि आगामी दो वर्षों में घाटे के वज्रट बना कर साधन प्राप्त करने के लिये बड़ा सीमित क्षेत्र रह गया है, क्योंकि अधिक मात्रा में ऐसा करने से, चाहे ही ऊँचे मूल्य स्तर में तेजी से वृद्धि होगी, जो कि समस्त अर्थ-व्यवस्था के लिए और स्वयं योजना की सफलता के लिए बड़ा हानिकारक सिद्ध होगा।

इससे यह भी स्पष्ट है कि योजना के इन तीन वर्षों में करों, बाजार ऋणों, प्रत्य वचत्तो, आदि वज्रट के साधनों से, योजना अनुसार, पर्याप्त साधन प्राप्त नहीं हुए हैं, इसका यह अर्थ नहीं है कि इस दिशा में प्रयत्न नहीं किये गये हैं। वास्तविकता यह है कि इन तीन वर्षों में केन्द्र की और राज्यों की सरकारों द्वारा नये कर लगाये गये हैं, और पुराने करों की दरों में वृद्धि की गई है। केवल इसी कर-वृद्धि के फलस्वरूप सम्पूर्ण योजनाकाल में कुल ६०० करोड़ ६० प्राप्त होने की आशा है— लगभग ७२५ करोड़ ६० केन्द्रीय सरकार के कर-प्रयत्नों द्वारा और लगभग १७५ करोड़ ४० राज्य सरकारों के कर प्रयत्नों द्वारा। योजना में कर-वृद्धि के द्वारा केवल ४५० करोड़ ६० ही प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। यदि इसमें ४०० करोड़ ६० की यह वमी भी जोड़ दे, जो कि देश में ही नये साधनों द्वारा पूरी करने के लिए छोड़ दी गई थी, तो भी कर-वृद्धि की अतिरिक्त आय (६०० करोड़ ६०) में से  $(४५० + ४०० = ८५०)$  करोड़ ६० घटा कर ५० करोड़ ६० बच जाते हैं। तथापि, बात ऐसे नहीं बन रही है। कर-वृद्धि के द्वारा जो धन प्राप्त हो रहा है, वह सारे का सारा ही योजना में व्यय के लिये उपलब्ध नहीं हो रहा है, क्योंकि उसका एक बड़ा भाग अन्य दिशाओं में, जैसे कि सुरक्षा, विकासतर (Non-development) व्यय और योजना के बाहर विकास-व्यय में चला जाता है। फलस्वरूप योजना के इन तीन वर्षों में 'चालू धाय में से वचत्त' के द्वारा केवल ४३६ करोड़ ६०, और आगामी दो वर्षों में ३२० करोड़ ६० और प्राप्त होने की आशा है, इस प्रकार इस स्रोत से योजना के पाँचों वर्षों में केवल ७५६ करोड़ ६० प्राप्त होने की आशा है, जबकि योजना में ६०० करोड़ ६० प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था, और जबकि योजना के पहले तीन वर्षों में ही इतनी कर-वृद्धि की जा चुकी है, जिससे ही सम्पूर्ण योजनाकाल में ६०० करोड़ ६० की अतिरिक्त कर आय प्राप्त होने की आशा है। अतः यह आवश्यक है कि सुरक्षा पर व्यय, विकासतर व्यय और योजना के बाहर होने वाले विकास-व्यय को यथासंभव कम किया जाय। साथ ही, राज्यों को अभी अपने कर-प्रयत्नों को बढ़ाने की आवश्यकता है, क्योंकि अभी तक जो कर वृद्धि द्वारा अतिरिक्त आय प्राप्त करने के लिए प्रयत्न किये गये हैं, उनमें राज्यों का योग उनके निर्धारित योग से काफी कम है। इस दिशा में विशेष प्रयत्न केन्द्र द्वारा ही किये गये हैं।

इस बाजार ऋणों और अल्प वचत्तो से भी आदानुसार धन प्राप्त नहीं हुआ है। १९५६-५७ में इस स्रोत से जहाँ २०० करोड़ रुपए मिले, वहाँ १९५७-

५८ में केवल १२७ करोड़ रुपए ही मिलें। १९५८-५९ में हमने २१७ करोड़ रुपए प्राप्त होने की आशा है। इसके लिए अल्प वचन आन्दोलन को घर-घर तक पहुँचाने की आवश्यकता है।

रेलों का अंशदान सन्तोषजनक है। तीन वर्षों में इन में १२६ करोड़ रु० मिलने का अनुमान है जबकि योजना के पाँचों वर्षों का लक्ष्य केवल १५० करोड़ रुपये है।

ऊपर भविष्य निधि तथा अन्य जमा खातों से बचाव कुछ मिलने के तीन वर्षों में ११ करोड़ रु० की कमी होने का अनुमान है।

इस प्रकार बजट के कुल माधनों में तीन वर्षों में कुल ११०१ करोड़ रु० (४३६ करोड़ रु० चालू आय में से) + ५४४ करोड़ रु० जनता से ऋणों में + १२६ करोड़ रु० रेलों में— ५१ करोड़ रु० बजट के अन्य माधनों में) प्राप्त होने का अनुमान है। योजना में पाँच वर्षों में इस खात में २४०० करोड़ रुपये प्राप्त होने का लक्ष्य रखा गया है। इसके अनिश्चित, ४०० करोड़ रु० की कमी की भी इसी खात से पूरा किया जाना है। अतः योजना में निर्धारित कुल व्यय के लक्ष्य से प्राप्त के लिये बजट के माधनों को बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है।

व्यय के वितरण की संरचना—योजना में विभाग की विभिन्न मदों पर व्यय का वितरण जिन प्रकार किया गया था और योजना के पहले तीन वर्षों (१९५६-५९) में इन मदों पर जितना-जितना व्यय होना भी सम्भवना है, यह नीचे की तालिका में दिया गया है—

विकास की मदें	मूल योजना (१९५६-६१)	(१ करोड़ रु० में) १९५६-५९ में अनुमानित व्यय
१. कृषि तथा सामुदायिक विकास	५६८	२६१
२. सिंचाई तथा विजली	६१३	४७६
३. उद्योग तथा तारें	८६०	५११
४. परिवहन तथा मन्त्रालय	१,३८५	८००
५. समाज सेवाएँ	६४५	३६०
६. विविध	२८	४५
योग	४,८००	२,४१९

विकास-कार्यक्रम—अधिकांश क्षेत्रों में, और विशेषतः कृषि के क्षेत्र में, विकास-कार्यक्रम योजनानुसार नहीं चल रहे हैं। यह बात ऊपर बतनाये गये कुल व्यय और उसके वितरण से भी स्पष्ट हो जाती है। अतः यह निर्धार दे रहा है कि योजना में निर्धारित भौतिक लक्ष्य पूर्णतया प्राप्त नहीं किये जा सकेंगे। नीचे हम विभिन्न क्षेत्रों में योजना के पहले तीन वर्षों के कार्यक्रम का निश्चित वितरण देने हैं—

**कृषि तथा सामुदायिक विकास**—मूल योजना में खाद्यान्न के उत्पादन में १ करोड़ टन की वृद्धि का लक्ष्य रखा गया था। परन्तु शीघ्र ही यह अनुभव किया जाने लगा कि यह लक्ष्य बड़ा नीचा है। अतः अक्टूबर, १९५६ में ही इसे बढ़ा कर १ करोड़ ५५ लाख टन कर दिया गया था। अनुमान है कि कृषि की खाद्यान्न की उत्पादन-क्षमता में १९५६-५७ में १३ लाख टन की और १९५७-५८ में २३ लाख टन की वृद्धि हुई होगी, और १९५८-५९ में लगभग ३० लाख टन की वृद्धि हो जायेगी। इस प्रकार तीन वर्षों की कुल वृद्धि (६६ लाख टन) संशोधित लक्ष्य की प्राप्ति भी नहीं बैठती। अतः इस दिशा में प्रयत्नों को बढ़ाने व प्रभावपूर्ण बनाने की अत्यधिक आवश्यकता है। योजना की सफलता, बड़ी सीमा तक, खाद्यान्न के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि पर ही निर्भर है।

१९५६-५८ के दो वर्षों में १९६२ राष्ट्रीय प्रसार सेवा खण्ड प्रारम्भ किये गये, और ४४० राष्ट्रीय प्रसार सेवा खण्डों को सामुदायिक विकास खण्डों में बदला गया। १९५७-५८ के अन्त में १५ करोड़ की जनसंख्या के कुल २,७६,००० गाँव सामुदायिक विकास कार्यक्रम से सम्बन्धित हो रहे थे।

**सिंचाई तथा बिजली**—१९५६-५८ के दो वर्षों में छोटे सिंचाई-कार्यों से ३५ लाख एकड़ भूमि पर, और बड़े तथा मध्यम प्रकार के सिंचाई-कार्यों से १८ लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई-सुविधाओं का प्रबन्ध किया गया है, जबकि योजना का पाँच वर्षों का लक्ष्य क्रमशः ६० लाख एकड़ व १२० लाख एकड़ है। अब अनुमान है कि यदि बड़े तथा मध्य प्रकार के सिंचाई-कार्यों पर व्यय करने के लिये पर्याप्त साधन प्राप्त हो सके, तो इन से योजनाकाल में १२० लाख एकड़ के स्थान पर केवल १०४ लाख एकड़ भूमि पर ही सिंचाई-सुविधाओं को बढ़ाया जा सकेगा।

**बिजली**—१९५६-५९ के तीन वर्षों में बिजली की प्रस्थापित क्षमता में ६३ लाख किलोवाट (७७ लाख किलोवाट सार्वजनिक क्षेत्र में और शेष निजी क्षेत्र में) की वृद्धि होने की संभावना है। योजना में योजना की पूर्ण अवधि में बिजली की प्रस्थापित क्षमता में ३५ लाख किलोवाट की वृद्धि करने का लक्ष्य रखा गया था। अब अनुमान है कि यह वृद्धि केवल ३० लाख किलोवाट ही हो पायेगी।

**उद्योग तथा खानें**— बड़े तथा मध्य प्रकार के उद्योग—सार्वजनिक क्षेत्र—मूल योजना में सार्वजनिक क्षेत्र की औद्योगिक योजनाओं में प्रत्यक्ष विनियोग के लिये ५२४ करोड़ रुपये रखे गये थे, जिसमें से ३५० करोड़ रुपये लोहे और इस्पात के तीन कारखानों (रूस्केला, भिलाई और दुर्गापुर) के लिये रखे गये थे। इसके अतिरिक्त ६०-६५ करोड़ रुपये 'राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम' (N. I. D. C.) द्वारा विनियोग के लिये रखे गये थे। बाद में इन रकमों को बढ़ाया गया, क्योंकि यह अनुभव किया गया कि मूल योजना में जितने धन की व्यवस्था की गई है, उससे योजना में शामिल औद्योगिक योजनाएँ पूरी नहीं हो पायेंगी।

योजना के पहले तीन वर्षों (१९५६-५९) में सार्वजनिक क्षेत्रों में औद्योगिक योजनाओं पर कुल ४३० करोड़ रुपये व्यय होने का अनुमान है। इस अवधि में कुछ योजनाएँ, जो कि प्रथम योजनाकाल में आरम्भ की गई थी, पूरी हुईं और कुछ पर काम आगे बढ़ा। तथापि, अब यह अनुभव किया जा रहा है कि मुख्यतः विदेशी विनिमय की कमी के कारण, और योजनाओं के रूपरा-व्यय के अनुमानों में भी वृद्धि के कारण, कई एक औद्योगिक योजनाओं पर अभी काम आरम्भ नहीं किया जायेगा, कुछ पर काम की गति धीमी हो जायेगी, जिससे वे देर में पूरी होंगी और उनसे उत्पादन तीसरी योजना के प्रारम्भिक वर्षों में मिलने लगेगा। कुछ योजनाओं पर इसलिये भी काम देर से आरम्भ हुआ, क्योंकि इनके लिये विदेशों से मशीनें उधार लेने के लिये अथवा साख-मुविधायें प्राप्त करने के लिये बात-चीत में काफी समय बीत गया। इससे कुछ उद्योगों, जैसे उर्वरक, भारी डलाई के कारखाने, आदि में उत्पादन के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सकेगा। तथापि, तिस पर भी, कुछ मुख्य योजनाओं, जैसे लोहे और इस्पात के तीनों कारखानों, और नागल उर्वरक कारखाने पर काम आगे बढ़ रहा है, और आशा है कि लगभग समयानुसार पूरे हो जायेंगे।

**निजी क्षेत्र—मूल योजना** में यह अनुमान लगाया गया था कि निजी औद्योगिक क्षेत्र में योजनाकाल में ६८५ करोड़ रुपये का विनियोग होगा, जिसमें से ५३५ करोड़ रुपये का नया विनियोग होगा, और दोष १५० करोड़ रुपये का विनियोग पुनर्स्थापन पर होगा। बाद में इन अनुमानों में संशोधन किया गया, और यह सोचा गया कि निजी क्षेत्र के कार्यक्रमों को पूरा करने के लिये कुल ८४० करोड़ रुपये का विनियोग करना पड़ेगा, जिसमें से ४४० करोड़ रुपये के बराबर की विदेशी विनिमय होगी। योजना के पहले दो वर्षों में कुल लगभग २७०-२८० करोड़ रुपये का विनियोग होने का अनुमान है। आगामी वर्षों में रूपरा-पूँजी तथा विशेषतः विदेशी विनिमय की कमी की संभावना है। अतः आशा है कि कुछ उद्योगों, जैसे विजली-इंजीनियरी उद्योगों, रेल के इंजिन, माल-डिब्बे, साइकल, और उपभोग-वस्तुओं के विकास उद्योगों में योजना में निर्धारित प्रस्थापित क्षमता के मूल लक्ष्यों को प्राप्त कर लिया जायेगा, जबकि अन्य उद्योगों में कम अथवा अधिक कमी रह जायेगी। सर्वतोपेक्ष अव अनुमान है कि योजना के अन्त तक प्रस्थापित क्षमता के मूल लक्ष्यों के केवल लगभग ७०-७५ प्रतिशत को ही प्राप्त किया जा सकेगा। उधर, उद्योगों के आधुनिकीकरण तथा पुनर्स्थापन के कार्यक्रम को भी इतत प्रतिशत पूरा नहीं किया जा सकेगा। निजी क्षेत्र में कुल विनियोग अधिक से अधिक अनुमानत ५७५ करोड़ रुपये ही हो पायेगा।

**ग्राम तथा लघु उद्योग—योजना** में ग्राम तथा लघु-उद्योगों के कार्यक्रम के लिए २०० करोड़ २० की व्यवस्था की गई थी। पहले तीन वर्षों में इस पर ९१ करोड़ २० व्यय होने का अनुमान है। आशा है कि योजना की पूर्ण अवधि में कुल



१७०-१७५ करोड़ रु० ही व्यय हो पायेंगे । अतः अधिकांश दिशाओं में कार्यक्रमों को पूरा नहीं किया जा सकेगा । हाथ करघा उद्योग में वस्त्र-उत्पादन में १०० करोड़ गज की वृद्धि के लक्ष्य की प्राप्ति की कोई संभावना नहीं है, क्योंकि योजना के पहले दो वर्षों में इसमें केवल १८ करोड़ गज की ही वृद्धि हो पाई है । लघु उद्योगों का कार्यक्रम अपेक्षाकृत अधिक सन्तोषजनक गति से चल रहा है । १९५८-५९ के अन्त तक ३० औद्योगिक वस्तियों के निर्माण, ५ क्षेत्रीय लघु-उद्योग सेवा संस्थाओं, १४ बड़ी संस्थाओं तथा ६० प्रसार केन्द्रों की स्थापना का अनुमान है । देश में रोजगार-अवसरों के प्रसार के दृष्टिकोण से ग्राम तथा लघु उद्योगों के कार्यक्रम को पूरा करना बड़ा आवश्यक है ।

खनिज-विकास-कार्यक्रम (जिसमें मुख्यतः कोयला-उत्पादन, कोयला घोलने के कारखाने, खनिज तेल की खोज, और महत्वपूर्ण खनिज पदार्थों के सर्वेक्षण तथा खोज-धीन के कार्यक्रम) के लिये ७२.५ करोड़ रु० रखे गये थे । अब अनुमान है कि सम्पूर्ण कार्यक्रम पर लगभग ८५ करोड़ रुपए व्यय होंगे । फिर भी कोयले का उत्पादन निर्धारित लक्ष्य से ३०-४० लाख टन कम रह जायेगा । कोयला घोलने के चारो कारखाने स्थापित कर लिये जायेंगे । खनिज तेल की खोज के कार्यक्रम भी ठीक चल रहे हैं । तथापि, अन्य खनिज पदार्थों के सर्वेक्षण का काम बड़ी धीमी गति से चल रहा है ।

परिवहन तथा संचारः—मूल योजना में परिवहन तथा संचार के विभिन्न विकास कार्यक्रमों पर व्यय के लिये जो राशि रखी गई थी, और १९५६-५९ के तीन वर्षों में जिस राशि के व्यय होने का अनुमान है, वे नीचे दी गई हैंः—

विकास की श्रेणी	योजना में व्यय (करोड़ रु० में)	(१९५६-५९ में अनुमानित व्यय)
रेले	६००	५३६
सड़कें	२४६	१२७
जहाजरानी	४५	२८
बन्दरगाहें	४०	२५
संचार तथा आकाशवाणी ११६		६४

मूल योजना में यह अनुमान लगाया गया था कि योजना के अन्तिम वर्ष तक रेलों की मात-यातायात की मात्रा १२ करोड़ टन से बढ़कर १८.१ करोड़ टन हो जायेगी अर्थात् इसमें ६.१ करोड़ टन की वृद्धि होगी । परन्तु अब चूंकि उद्योगों, खानों, आदि विभिन्न क्षेत्रों में मूल योजना में निर्धारित लक्ष्यों से कम विकास हो पायेगा, अतः यह अनुमान लगाया जा रहा है कि मात-यातायात की मात्रा में केवल ४.८ करोड़ टन की वृद्धि होगी । वास्तव में रेलें इसमें से ४.२ करोड़ टन यातायात ही उठा सकेंगी । मूल योजना में भी इतनी ही अतिरिक्त मात-यातायात के लिये व्यव-

स्था की गई थी। यानी यातायात में ३% प्रति वर्ष की वृद्धि को ही उठाने का लक्ष्य संभवतः पूरा हो पायेगा। मशोर्धित योजना में रेलों द्वारा व्यय की जाने वाली व्यय की राशि को कम नहीं किया जा रहा है। परन्तु मूल्यों के बढ़ जाने के कारण, अब यह अनुमान है कि रेल-योजना के सभी कार्यक्रमों को पूरा करने के लिये १०० करोड़ रु० अधिक व्यय करने पड़ेंगे। अतः ऐसी दशाओं में कुछ विकास योजनाओं, जैसे कुछ रेलों में बिजली का प्रयोग, मीटर गेज के द्विध्वे बनाने के कारखाने की स्थापना आदि पर काम नहीं किया जायेगा।

साधनों की कमी के कारण, मूल योजना में निर्धारित मटक-विकास का कार्यक्रम भी लक्ष्यों से कुछ पीछे ही रहेगा। जहाजरानी के क्षेत्र में योजना में ३६ लाख की टनेज (GRT) प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया था। अब अनुमान है कि वास्तव में केवल १८ लाख की टनेज (GRT) ही प्राप्त की जा सकेगी। घन्दरगाहों की क्षमता अक्षय, योजना के अनुसार, २५ करोड़ टन से बढ़कर ६३ करोड़ टन हो जाने की आशा है।

समाज सेवाएँ—योजना के पहले तीन वर्षों (१९५६-५९) में समाज-सेवाओं की सभी दिशाओं में कुल आयोजित व्यय की तुलना में कम खर्च हो पाने का अनुमान है। मूल-योजना में समाज-सेवाओं के लिये ६४५ करोड़ रु० रखे गये थे। इसकी तुलना में पहले तीन वर्षों का अनुमानित व्यय केवल ३६० करोड़ रु० है। यदि कुल योजना-व्यय को ४,८०० करोड़ रु० से घटा कर ४,५०० करोड़ रु० कर दिया गया, और उद्योगों तथा सैनिकों पर उनकी आवश्यकतानुसार व्यय किया गया, तो समाज-सेवाओं के लिये ६४५ करोड़ रु० के स्वान पर केवल ८१० करोड़ रु० ही निकल पायेंगे।

रोजगार:—योजना में यह अनुमान लगाया गया था कि योजनाकाल में सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों में विभिन्न विकास-कार्यक्रमों के परिपालन से, कृषि को छोड़ कर अन्य क्षेत्रों में, ८० लाख रोजगार अवसर उत्पन्न होंगे—कृषि में १६ लाख और व्यक्तियों को काम मिलने का अनुमान लगाया गया था। बाद में विभिन्न योजनाओं के लागत-व्यय के अनुमानों के बढ़ जाने के कारण, यह अनुमान लगाया गया कि यदि सार्वजनिक क्षेत्र में ४,८०० करोड़ रु० ही व्यय किये जाते हैं, और निजी क्षेत्र में लगभग योजनाानुसार ही व्यय होता है, तो कृषि-उत्तर क्षेत्र में कुल लगभग ७० लाख और रोजगार उत्पन्न हो पायेंगे। अब यदि सार्वजनिक क्षेत्र में कुल व्यय ४,५०० करोड़ रु० ही हो पाता है, तो अनुमान है कि केवल ६५ लाख अतिरिक्त रोजगार-अवसर ही उत्पन्न हो पायेंगे। अभी तक अनुमानतः कुल केवल २५ लाख अतिरिक्त रोजगार-अवसर ही उत्पन्न हो पाए होंगे।

राष्ट्रीय आय.—योजना में सम्पूर्ण योजनाकाल में राष्ट्रीय आय में २५% की वृद्धि का लक्ष्य रखा गया था। अब बदली हुई दशाओं में इस लक्ष्य की प्राप्ति में संशय है। वास्तव में राष्ट्रीय आय में वितनी वृद्धि हो पाती है, यह इस बात पर

निर्भर करेगा कि कृषि-उत्पादन में कहां तक वृद्धि हो पाती है, क्योंकि आशा है कि कृषि-इतर क्षेत्र में राष्ट्रीय आय में वृद्धि बहुत कुछ योजना के अनुसार ही हो पायेगी।

### योजना का पुनरीक्षण

#### (Re-appraisal of the Plan)

१९५६ के आरम्भ में जब दूसरी योजना बनाई गई, तब वई एक भ्रम-शास्त्रियों तथा विशेषज्ञों ने यह कहा था कि देश के साधनों को देखते हुए, यह योजना बहुत अधिक महत्वाकांक्षी है। सब उन्होंने इस बात में सशय प्रकट किया था कि केन्द्र तथा राज्यों की सरकारें आन्तरिक तथा बाहरी स्रोतों से योजनाकाल में ४,०० करोड़ रु० एकत्र कर पायेगी। अतः उनका मत था कि पहले से ही हमें योजना का आकार उतना बड़ा रखना चाहिये, जितने के लिये सम्भवतः अधिक से अधिक साधन प्राप्त किये जा सकते हैं, क्योंकि एक बार बड़ी योजना बना कर, बाद में साधनों की कमी के कारण, उसमें उलट-फेर व कतर-छौट करना, नियोजन के लिये कई प्रकार से हानिकारक सिद्ध होगा। परन्तु, उस समय इस चेतावनी की ओर विशेष ध्यान नहीं दिया गया, और ४,०० करोड़ रु० के कुल व्यय के आधार पर ही योजना बनाई गई। तथापि, तब यह माना गया था कि योजना की सफलता कुछ आवश्यक शर्तों के पूरा होने पर निर्भर होगी।

(१) कृषि-उत्पादन में काफी बड़ी वृद्धि;

(२) देशी वस्तुओं में निरन्तर वृद्धि,

(३) योजना के कारण विदेशी विनिमय की कमी को पूरा करने के लिये पर्याप्त मात्रा में विदेशी सहायता की प्राप्ति,

(४) मूल्य-स्तर में स्थिरता, और

(५) प्रशासन की कुशलता, और विशेषतः पहली और दूसरी योजना में निर्मित साधनों का कार्यकुशल प्रयोग,

दुर्भाग्यवश अभी तक ये शर्तें पर्याप्त मात्रा में पूरी नहीं हो रही हैं, जिससे दूसरी योजना के आरम्भ से ही देश की भ्रम-व्यवस्था व इसके साधनों पर कई प्रकार के भार पड़ रहे हैं, और योजना को कई प्रकार की कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। उदाहरणार्थ, कृषि-उत्पादन में केवल २-२.५% प्रतिवर्ष की ही वृद्धि हो रही है, जो कि दूसरी योजना के आकार के विकास-व्यय की तुलना में बहुत कम है। खाद्यान्न का उत्पादन विशेष रूप से इस दिशा में पिछड़ रहा है, जिससे प्रतिवर्ष बड़ी मात्रा में खाद्यान्न की आयात करनी पड़ रही है। उधर, योजना में शामिल विभिन्न औद्योगिक तथा अन्य योजनाओं के लिये करोड़ों रु० की मशीनरी व उपकरण तथा आवश्यक माल विदेशों से मगवाना पड़ रहा है। इस सब के कारण देश की घायातों तेजी से बढ़ रही हैं। परन्तु हमारी निर्यातें उसी सीमा तक नहीं बढ़ रही हैं। इसके अतिरिक्त, अधिकांश बड़े देशों में १९५५-५७ में मूल्य-स्तर बढ़े हैं,

जिसमें आगत की गई वस्तुओं के मूल्य भी बढ़े हैं। तब यह क्षेत्र सुन्दरों काउंटी का भी इसी दिशा में प्रभाव पड़ा है। इससे देश के व्यापार-सन्तुलन का घाटा काफी बड़ा है। अनुमान है कि अगस्त १९५६ में नितम्बर, १९५७ के बीच का ही यह घाटा लगभग १६१ करोड़ रु के मूल्य का था। इस बढ़ते हुए घाटे में विदेशी विनिमय की समस्या को बड़ा विकट बना दिया है।

देश के जीवन योजना के कार्यक्रम में ही मुख्य-स्तर में निम्नलिखित बृद्धि होती रही है। अगस्त, १९५६ से अगस्त १९५७ के बीच ही मूल्यों में लगभग १६१ की वृद्धि हुई। इससे पता चलता है कि देश में जीवन की क्षमता बंग पड़ गई है। यह अवस्था दूसरी योजना के कार्यक्रम के पहले ही कार्यक्रम ही चुकी थी क्योंकि प्रथम योजना के अन्तर्गत अधिकांश विकास कार्य ही इस कार्य को पूरा करने के लिए घाटे की अविकल्पित विन-आवस्था प्रथम योजना के अन्तिम दो वर्षों में ही की गई थी। दूसरी योजना के अन्तर्गत पहले दो वर्षों में ही आवश्यक और निजी दोनों क्षेत्रों में विकास-कार्य में और भी वृद्धि हुई है और आवश्यक कार्य को पूरा करने के लिए घाटे की विन-आवस्था का जीवन में कई अधिक महत्त्व दिया गया है। इस सबसे देश में स्थिति को और भी बंग मिला है, तथा व्यापार-सन्तुलन में घाटा बड़ा है। उक्त राज्य सरकारों योजना के लिए पर्याप्त मात्रा में व्यय नहीं कर पाई है, जबकि उनका तथा केंद्रीय सरकार का योजना के बजट व्यय काफी बड़ा है।

देश में तथा बाहर वस्तुओं के मूल्य बढ़ने से कई एक योजनाओं के लागू-अनुमानों में वृद्धि हो गई है, जिससे योजना में उनके लिए की गई धन-आवस्था अपर्याप्त हो गई। उक्त, योजना के निर्माण के बाद कुछ नई महत्वपूर्ण योजनाओं को दूसरी योजनाओं में शामिल करना पड़ा। इन सब घटनाओं के कारण भी इस ही अनुभव किया जाने लगा कि योजना में शामिल विकास-कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए कुल ४,८०० करोड़ रु में भी अधिक रु व्यय करने की आवश्यकता होगी, जबकि विभिन्न वितीय क्षेत्रों में अभी तक की प्राप्ति को देखते हुए, ४,८०० करोड़ रु भी एकत्र करना कठिन दिनाई पड़ने लगा था। इन इन परिस्थितियों की दृष्टिपूर्व में योजना पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता थी।

तदनुसार योजना आयोग ने दूसरी योजना पर पुनर्विचार किया और मई, १९५८ में 'राष्ट्रीय विकास परिषद्' (National Development Council) के सामने दूसरी योजना का पुनरीक्षण तथा सविन्य पर एक पत्र (Memorandum on the Appraisal and Prospects of the Second Five Year Plan) रखा। इस पत्र में योजना आयोग ने योजना की दो दशाओं पर विचार किया है।

प्रथम दशा—यदि कुल व्यय ४,८०० करोड़ रु ही रखा जाता है,—  
उक्त इन कर्तव्यों हैं कि देश तथा विदेशों में मुख्य-स्तर बढ़ जाने से योजना में

शामिल विभिन्न योजनाओं के लागत-अनुमान बढ़ गये हैं। ऐसी दशा में यदि कुल व्यय ४,८०० करोड़ रु० ही रखा जाता है, इसमें वृद्धि नहीं की जाती, तो विकास की विभिन्न मदों पर व्यय के वितरण में परिवर्तन करना आवश्यक हो जाता है। योजना में चूँकि औद्योगीकरण पर बहुत अधिक बल दिया गया है, अतः औद्योगिक योजनाओं को पूरा करना आवश्यक है। इसके लिए उद्योगों तथा खानों पर अधिक व्यय करना पड़ेगा। ऐसा करने के लिए कुछ अन्य दिशाओं में कम खर्च करना पड़ेगा। खाद्य-उत्पादन तथा रोजगार अवसरों में वृद्धि करने की आवश्यकता को देखते हुये कृषि (सामुदायिक विकास सहित) तथा ग्राम एवं लघु-उद्योगों पर व्यय कम नहीं किया जा सकता। तब सिचाई एवं विजली, परिवहन एवं संचार, समाज सेवाओं और विविध व्यय में ही कमी की जा सकती है। इसमें भी परिवहन पर व्यय में बमी करने की अधिक गुंजाइश नहीं है। इन बातों को ध्यान में रखते हुए, योजना आयोग ने व्यय का जो संशोधित आवंटन दिया है, वह नीचे की तालिका में दिया गया है। यहाँ तुलना के लिए व्यय का मूल आवंटन भी दिया गया है।

#### योजना व्यय का वितरण

विकास की मद	मूल आवंटन	(करोड़ रु० में) संशोधित आवंटन
१. कृषि तथा सामुदायिक विकास	५६८	५६८
२. सिचाई तथा विजली	६१३	८६०
३. ग्राम तथा लघु-उद्योग	२००	२००
४. अन्य उद्योग तथा खानें	६६०	८८०
५. परिवहन तथा संचार	१,३८५	१,३४५
६. समाज सेवाएँ	६४५	८६३
७. विविध	६६	८४
योग	<u>४,८००</u>	<u>४,८००</u>

दूसरी दशा—परन्तु योजना आयोग के अनुसार, सम्पूर्ण योजनाकाल में ४,८०० करोड़ रु० का व्यय होने का अनुमान है। ऊपर हम यह आये हैं कि योजना के पहले तीन वर्षों (१९५६-५६) में कुल २,४५६ करोड़ रु० ही व्यय होने का अनुमान है। वर्तमान प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए, योजना आयोग के अनुसार, योजना के अन्तिम दो वर्षों (१९५६-६१) में, १,८०४ करोड़ रु० और प्राप्त होने का अनुमान लगाया जा सकता है। इस प्रकार योजना के पाँचों वर्षों के लिए कुल साधन ४,२६० (२,४५६+१,८०४) करोड़ रु० हुए। पत्र (Memorandum) के अनुसार, यदि योजना को इस सीमा तक छोटा किया जाता है, तो इससे धन-व्यवस्था पर कई प्रकार से बुरा प्रभाव पड़ेगा। अतः योजना आयोग ने इस बात पर जोर दिया है कि कुल योजना-व्यय को किसी भी प्रकार ४,५०० करोड़ रु० से

कम नहीं होने देना चाहिए, और इसके लिए २४० करोड़ ₹ (२५०८—४२६० करोड़ ₹) के अतिरिक्त साधन देना में से ही एक्ज करने के सभी समझ प्रयत्न करने चाहिये। इसके लिए योजना आयोग का मुनावा है कि १०० करोड़ ₹ अतिरिक्त बरों द्वारा, ६० करोड़ ₹ बाजार ऋणों तथा मुख्यतः अल्प धनता के द्वारा और ८० करोड़ ₹ व्यय में मितव्ययिता, तथा करोड़ों ऋणों की धारियों को सीधे अतिरिक्त एक्ज करके प्राप्त किये जाने चाहिये।

योजना का (अ) भाग व (ब) भाग [Part (A) and Part (B) of the Plan]—राष्ट्रीय विकास परिषद् ने अपनी मई, १९५८ की बैठक में यह निर्णय किया कि कुल योजना व्यय की उच्चतम सीमा ४,८० करोड़ ₹ ही रहने देनी चाहिए। तथापि, साधनों की संभावित बर्तों को ध्यान में रखते हुए, योजना को दो भागों—(अ) और (ब) में बांट देना चाहिए : योजना के (अ) भाग पर ४,५०० करोड़ ₹ व्यय किए जायेंगे। इसमें निम्नलिखित कार्यक्रम व योजनाएँ शामिल की गई हैं—

(i) कृषि-उत्पादन में वृद्धि से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित कार्यक्रम व योजनाएँ;

(ii) अत्यावश्यक योजनाएँ (Core Projects), उद्योगशालाएँ, शंङ्गे और रूपात के कारखाने, कोयला और भूरा कोयला (Lignite) की योजनाएँ, रेल-विकास-कार्यक्रम, कुछ बन्दगाहों का विकास-कार्यक्रम, कुछ विज्ती योजनाएँ, आदि,

(iii) वे योजनाएँ जिन पर बहुत काम हो चुका है, और

(iv) कुछ अन्य अनिवार्य योजनाएँ। मेप योजनाएँ योजना के (ब) भाग में शामिल होगी, जिन पर कुल लगभग ३०० करोड़ ₹ व्यय होगा। इस प्रकार योजना का (अ) भाग उस राशि पर आधारित है, जिसके एक्ज किए जा करने की संभावना है। योजना के (ब) भाग में शामिल कार्यक्रमों को उर्मा सीमा तक हाथ में लिया जा सकता है, जिन सीमा तक कि उनके लिए अतिरिक्त साधन उपलब्ध हों। योजना के इन दोनों भागों में कौन-कौन से कार्यक्रम व योजनाएँ शामिल होंगी, यह योजना आयोग तथा केन्द्रीय व राज्य सरकारों के बीच परामर्श से निर्दिष्ट किया जावेगा।

व्यय का आवंटन—यदि कुल योजना-व्यय ४,५०० करोड़ ₹ ही रखा जाता है, तो विकास की विभिन्न मधों में इसका आवंटन इस प्रकार होगा—

(करोड़ ₹ में)

विकास की मध	व्यय
१. कृषि तथा सामुदायिक विकास	५१०
२. विद्युत तथा विज्ती	८२०
३. ग्राम तथा लघु उद्योग	१६०

(करोड़ रु० में)

विकास की मद	व्यय
४. अन्य उद्योग तथा खानें	७६०
५. परिवहन तथा संचार	१,३४०
६. समाज सेवाएँ	८१०
७. विविध	७०
योग	<u>४,५००</u>

योजना का नवीनतम पुनरीक्षण

सितम्बर, १९५८ में योजना आयोग ने दूसरी योजना के पुनरीक्षण (Re-appraisal) पर एक ग्रीर पत्र प्रकाशित किया। इसमें उसने मई, १९५८ के पदचातु की घटनाओं की तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों से योजना के (अ) भाग पर हुई बात-चीतों की सक्षेप में समीक्षा की है। इसके अनुसार, यदि राज्यों की योजनाओं पर व्यय को उतना ही रखा जाता है, जितना कि मई, १९५८ के पत्र (Memorandum) में दिया गया था, तो, केन्द्रीय मन्त्रालयों के अनुसार, योजना के (अ) भाग को भी पूरा करने के लिए ४,५०० करोड़ रु० के स्थान पर ४,६५० करोड़ रु० का व्यय करना आवश्यक होगा अर्थात् १५० करोड़ रु० ग्रीर व्यय करने पड़ेंगे। इसमें से ६२ करोड़ रु० केवल उद्योगों और खानों के विकास कार्यक्रम पर व्यय होंगे। स्पष्ट है कि इतना व्यय करने के लिए अतिरिक्त साधनों को प्राप्त करने के हेतु केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को अतिरिक्त करों, कटौतों व अन्य बचतों को एकन करना तथा व्यय में मितव्ययिता के रूप में बहुत अधिक प्रयत्न करने होंगे।

निष्कर्ष—ऊपर के अध्ययन से स्पष्ट है कि दूसरी योजना को आरम्भ से ही गई एक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। इसके पहले दो वर्ष कुछ सफलताओं और अधिक कठिनाइयों के वर्ष रहे हैं। योजना के इस तीसरे वर्ष में अधिक मात्रा में विदेशी सहायता के मिलने से दशा कुछ सुधरी है। परन्तु अर्थ-व्यवस्था की आन्तरिक दशा पहले से काफी बिगड़ रही है, क्योंकि विभिन्न वस्तुओं और विशेषतः खाद्यान्न, के मूल्य काफी तेजी से बढ़ रहे हैं, और एक उंचे स्तर पर पहुँच चुके हैं। योजना की सफलता के लिये यह बड़ी हानिकारक बात है। इससे एक ओर तो विभिन्न योजनाओं के लागत-अनुमान और भी बढ़ आयेंगे, और दूसरी ओर, सरकार द्वारा देश में पर्याप्त मात्रा में साधन एकत्र करना कठिन हो जायेगा। अतः योजना की सफलता के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि आन्तरिक मूल्य-स्तर को स्थिर रखा जाय। इसके लिए कृषि उत्पादन, और विशेषतः खाद्य-उत्पादन, को बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है। इसके साथ ही, यह भी आवश्यक है कि योजना को वित्त प्रदान करने के लिए देश में ही विभिन्न स्रोतों से अधिक से अधिक साधन एकत्र किए जायें, और योजना के बाहर व्यय को कम से कम रखा जाय।

### University Questions

1. Discuss India's industrial policy under the Second Five-Year Plan and describe the steps that are going to be taken to implement it. (Agra, 1958)
2. Give in brief the main features of the Second Five-Year Plan for India. (Agra, 1957)
3. Examine the working of the First Five-Year Plan. Discuss the role of foreign aid in its success. (Agra, 1955)
4. Describe the chief features of the First Five-Year Plan. On what factors does its final success depend ? (Agra, 1954)
5. Write a critical note on the achievements under our First Five-Year Plan. (Rajputana, 1956)
6. Briefly review the progress of the Five-Year Plan. Point out the additions made to the plan and further adjustments necessary in view of the changed economic situation in the country. (Rajputana, 1955)
7. Indicate the contribution of the Five-Year Plan in the reorganisation and development of village economy of India. Is that enough ? (Rajputana 1954)
8. Describe in brief the salient features of the National Five-Year Plan. How far it will improve the living conditions of the people of India ? (Rajputana 1953)
9. Write a brief note on the First Five-Year Plan. (Punjab, 1956)
10. Write a brief essay on Economic Planning in India, covering not more than four pages of your answer-book. (Punjab, 1955)
11. Make a critical assessment of the First Five-Year Plan of India. How far have the targets of its agricultural production been attained ? (Patna, 1956)